Margarita León

El arte de pactar

Estado de bienestar, desigualdad y acuerdo social



Margarita León

El arte de pactar

Estado de bienestar, desigualdad y acuerdo social





Índice

MARGARITA LEÓN

Es profesora de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido investigadora Ramón y Cajal en la UAB (2010-2015), profesora de Política Pública Comparada en la Universidad de Kent (2004-2010) e investigadora Marie Curie en el Instituto Universitario Europeo de Florencia (2000-2003). Es licenciada en Sociología por la Universidad de Alicante y doctora en Políticas Públicas por la London School of Economics. En 2018 fue Fullbright visiting scholar en la Universidad de Berkeley y en el mismo año obtuvo el premio ICREA ACADÈMIA de excelencia investigadora. Sus áreas principales de investigación son política pública comparada y la reforma de los Estados de bienestar. Desde 2021 ejerce como directora académica del Consorcio Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Barcelona. Ha escrito artículos de opinión para El País y Agenda Pública, y colaborado con numerosos medios de comunicación, así como con organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Margarita León

El arte de pactar

ESTADO DE BIENESTAR, DESIGUALDAD Y ACUERDO SOCIAL



DISEÑO DE CUBIERTA: PABLO NANCLARES

FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 20 77
WWW.CATARATA.ORG

EL ARTE DE PACTAR
ESTADO DE BIENESTAR, DESIGUALDAD Y ACUERDO SOCIAL

ISBNE: 978-84-1352-678-2
ISBN: 978-84-1352-642-3
DEPÓSITO LEGAL: M-3.045-2023
THEMA: JP/JPHV

IMPRESO POR ARTES GRÁFICAS COYVE

PRÓLOGO

A mi madre.

Este libro nace de la voluntad de transferir conocimiento académico a la sociedad. Cada vez se nos pide más este esfuerzo, pero es más difícil de lo que parece. Quizá la diferencia más grande entre escribir con las coordenadas científicas o sin ellas es que en el último caso opinamos, expresamos libre y abiertamente juicios de valor, decimos lo que está bien y lo que está mal. Un ensayo divulgativo nos libera de alguna manera del rígido método científico, nos da más libertad, pero al mismo tiempo a veces también nos arroja al abismo.

Cuando me invitan a hablar de lo que sé a un público más general, la pregunta recurrente es la de cómo se arreglan todos los problemas que planteo, qué hay que hacer con las políticas públicas, cómo reducimos la elevada desigualdad, cómo conseguimos que los actores políticos y agentes sociales naveguen con el rumbo adecuado y con un mapa compartido. Para mi propia frustración y la de muchos, imagino, no soy capaz de dar la respuesta rápida, corta y directa que se espera, porque lo cierto es que hemos avanzado mucho en precisar los diagnósticos, pero se nos da fatal la prospectiva. Suelo decir que cuando no tenemos la respuesta a una pregunta lo mejor es formular otras que nos puedan aproximar a la inicial. En este caso, hay dos preguntas que me parecen especialmente relevantes. La primera es tratar de entender cómo hemos llegado hasta aquí. Es decir, echar la vista atrás para

llegar a comprender la especificidad a partir de trayectorias históricas concretas y a discernir las coyunturas propias de las compartidas. La segunda es apuntar hacia un horizonte más o menos alcanzable. Como le dice el Gato de Cheshire a la despistada Alicia, si no sabes a dónde quiere llegar, da un poco igual el camino que escojas, porque a algún sitio seguro que llegarás.

Vivimos un tiempo en el que, a pesar de esfuerzos sólidos por preservar el bien común, hay una cierta sensación de confusión generalizada. He tratado, en este libro, de ofrecer una cierta dirección de viaje, con sus encrucijadas incluidas. En algunos aspectos es un viaje que hemos iniciado ya, en muchos otros aún no hemos ni preparado las maletas.

En mi viaje particular he tenido la suerte de contar con la mejor compañía. Los artículos y libros de los que bebe este libro están todos debidamente citados, pero me gustaría destacar la colaboración, a lo largo de los años, de Ana Guillén, Emmanuele Pavolini, Margarita Estevez-Abe, Costanzo Ranci, Tine Roostgard y Mary Daly. Agradezco también su inspiración y simpatía a colegas y doctorandos del Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP), Ismael Blanco, Charlotte Fernández, Ricard Gomà, Oriol Nel.lo, Lara Maestripieri, Alejandra Peña, David Palomera, Adriana Offredi, Llorenç Soler y Manuel Alvariño. El germen de este libro surgió a raíz de un trabajo sobre desigualdad y pacto social compartido con Llorenç y Manuel, cuando el confinamiento pandémico nos regaló un campus desierto, paraíso de gatos y hierba asilvestrada. Agradezco a Fran Ferraioli su ayuda con leyes, debates y datos, y a Gemma Rodríguez su maestría en el arte de escribir. Desde que llegué a Barcelona a finales del 2010 he escuchado en numerosas ocasiones a Joan Subirats hablar sobre el “cambio de época”. Una expresión que más allá de constatar el acontecer de los cambios encierra una promesa de transformación. Aquí mi humilde aportación.

INTRODUCCIÓN

Vivimos tiempos de encrucijadas varias, de cambios profundos y desafíos enormes. Los pilares sobre los que se asentaron los Estados de bienestar clásicos están sometidos hoy a movimientos sísmicos a los que no se les puede dar respuesta con recetas ya ensayadas. En Europa, lo que llamamos "Estado de bienestar" supone alrededor del 30% de su riqueza nacional. Algunos países se sitúan por encima y otros, como España, por debajo. En cualquier caso, se trata de un esfuerzo de gasto considerable gracias al cual tenemos escuelas, universidades, hospitales, vivienda social, becas, pensiones, bibliotecas, subsidios al desempleo, permisos de crianza o rentas mínimas. Sin embargo, este hecho va mucho más allá de todas estas políticas concretas. Se trata de una institución democrática que materializa buena parte de los derechos fundamentales expresados en las constituciones. Interroga al mismo tiempo por un proyecto de nación en el que el equilibrio entre libertades individuales y exigencias colectivas es temporal, cambiante y territorialmente específico.

Los Treinta Gloriosos de los Estados de bienestar, desde el final de la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de la década de los setenta, constituyeron el periodo más igualitarista de la historia europea. No todos los proyectos nacionales exhibieron el mismo grado de compromiso con la igualdad y el impulso vino claramente dado por el predominio de la socialdemocracia y la organización obrera; no obstante, el desarrollo de políticas universales como la educación o la sanidad pública, las pensiones o

incluso la vivienda social tuvieron una expansión extraordinaria también en sociedades con tradiciones políticas de base conservadora o liberal. La contribución de economistas como John Maynard Keynes o Karl Polanyi a este "liberalismo igualitario" fue esencial, como también lo fueron los "consensos solapados" de los que hablaba John Rawls. Esto es, la posibilidad de llegar a acuerdos sobre determinados principios de justicia que sostienen las instituciones sociales básicas de una comunidad política desde doctrinas normativas, que incluso llegan a abrazar concepciones de justicia aparentemente incompatibles entre sí.

Aunque las necesidades de nuestras sociedades puedan no ser muy distintas, los diferentes modelos de bienestar que observamos en la actualidad son resultado a su vez de distintos diseños de los regímenes políticos, equilibrios de poder y luchas sociales en los largos procesos de construcción de las naciones modernas. A pesar de las diferencias, los acuerdos se mantuvieron firmes, en todas partes, durante varias décadas gracias a coyunturas favorables y una visión de futuro compartida, al menos, en cuanto al mínimo denominador común.

Desde hace ya algún tiempo, sin embargo, sabemos que ese gran contrato social que permitió un crecimiento sin precedentes del gasto social, que otorgó derechos y mejoró la calidad de vida de millones de personas, ahora hace agua por muchas partes. Han cambiado las sociedades, los mercados de trabajo, los ecosistemas políticos, las formas de gobernanza, los valores y principios que sostienen nuestra convivencia. Los retos son inmensos y amenazan desde distintos frentes la cohesión social, es decir, nuestra capacidad de vivir en común. Algunos de estos retos, como el envejecimiento demográfico o incluso la revolución tecnológica, son fruto del mismo éxito del Estado de bienestar; otros, sin embargo, como el crecimiento exponencial de la desigualdad y la crisis climática, son resultado, al menos en parte, de varias décadas de hegemonía del paradigma neoliberal. La incapacidad de los Estados de bienestar contemporáneos de cumplir su función de "ascensor social", es decir, de garantizar movilidad social sobre todo de abajo hacia arriba, es una fuente de deslegitimación democrática de primer orden. Un

informe reciente de la OCDE (2018) estimaba que en España un niño nacido en una familia de bajos ingresos tardaría cuatro generaciones en alcanzar la renta media. La estimación era de cinco generaciones para Reino Unido, Italia y Estados Unidos, y de hasta seis para Alemania y Francia.

El gran dilema es que las crisis y los desafíos son tan grandes y de naturaleza tan distinta, que corremos el riesgo de no poder, no saber o no querer abordarlos. Gobiernos del mundo entero llevan más de una década gestionando emergencias sociales, económicas y sanitarias sin abarcar el carácter estructural de muchos de los problemas con los que parecemos resignados a vivir. Peor aún, la creciente polarización social y política arrastra hacia la confrontación a oponentes políticos. Sin brújula que los oriente, los partidos transitan el camino opuesto al del consenso y el pacto, con las fuerzas de extrema derecha liderando con frecuencia esta extraña travesía. Sin embargo, sin capacidad para pactar reformas que actúen de palancas de cambio, difícilmente lograremos un nuevo contrato social.

¿Es posible recuperar y reformular ese espacio de consenso? Este es precisamente el objetivo de este libro. Me interesa especialmente explorar las oportunidades para el acuerdo político en torno a políticas encaminadas a garantizar la cohesión social en un contexto como el actual de fuertes y perseverantes desigualdades ¿Es posible lograr un acuerdo político que restaure el equilibrio entre generaciones?, ¿que consiga hacer frente al reto demográfico y tecnológico?, ¿que aborde, en toda su complejidad, la lucha contra la desigualdad y la pobreza?, ¿que persevere en la eliminación de las brechas de género?, ¿que aborde la crisis climática desde la justicia social? No se trata de implementar reformas meramente incrementales de política pública, sino de cambios que aspiren a configurar una nueva arquitectura que permita al Estado de bienestar estar a la altura de los desafíos que enfrenta. Las acciones programáticas de un solo Gobierno no serán capaces de recorrer el camino si no van acompañadas de acuerdos amplios que nos permitan poner las luces largas, porque sabemos bien que impulsos importantísimos de un determinado Ejecutivo terminan con frecuencia en callejones sin salida por falta de compromiso del mandato sucesivo.

LA URGENCIA DEL CAMBIO

El contrato social que permitió durante la segunda mitad del siglo XX conjugar desarrollo económico y bienestar, y que dio lugar a lo que Tony Atkinson llamó la "utopía factible" parece hoy inalcanzable por varias razones. Partimos de una idea de progreso social asimilada en la Europa de posguerra asentada sobre los supuestos de pleno empleo, mejoras salariales y crecimiento de nuestros sistemas de protección social. Hasta hace relativamente poco tiempo, la llave al progreso y al bienestar era el crecimiento: cuanta más productividad, mayor el producto interior bruto, más creación de empleo y más bienestar para la sociedad en su conjunto. Todo parecía un juego de suma positiva y las prescripciones estaban claras; sin embargo, una serie de transformaciones y de crisis han cuestionado estas premisas desde múltiples frentes.

En primer lugar, los recursos con los que se apuntala el crecimiento no son infinitos. Durante mucho tiempo hemos confiado en el progreso económico como la mejor garantía para conseguir mejoras en el bienestar de los pueblos. Sin embargo, aquella idea de progreso asentada sobre las mejoras en la productividad económica y los avances tecnológicos ignoraba los límites de nuestro planeta. La crisis ecológica nos aboca a repensar conceptos como el bienestar y la calidad de vida desde perspectivas necesariamente austeras, conscientes de sus propios límites. Solo unos pocos agitadores se atreven a cuestionar las evidencias científicas sobre el impacto de la huella humana en el cambio climático, pero el mandato de la acumulación sigue, a pesar de denuncias y evidencias, intacto. Seguimos en muchos sentidos confiando en la idea del crecimiento ilimitado. Salvo contadas excepciones, la riqueza se sigue produciendo a costa de más emisiones de CO_2. Confiar en la mejora de la vida en común, en cualquiera de sus dimensiones, y seguir contaminando el planeta es poco más que un ejercicio de absoluta irresponsabilidad. No podemos seguir pensando que necesitamos más para poder repartir mejor. Aunque el diagnóstico está bastante compartido, la alternativa la vemos menos clara y, sin embargo, la lucha por la justicia climática es también la

lucha del Estado de bienestar.

En segundo lugar, una de las grandes contradicciones del paradigma neoliberal es que su capacidad de generar riqueza corre en paralelo a un aumento exponencial de la desigualdad. Las políticas redistributivas clásicas, es decir las políticas de reparto de la riqueza *ex post* como el sistema fiscal o los subsidios y pensiones son hoy menos capaces de cumplir su cometido. Por otra parte, los mecanismos predistributivos diseñados para contener la distancia entre los salarios más altos y los más bajos, como la concertación salarial o el salario mínimo, tampoco parecen ser eficaces para evitar una creciente disparidad de ingresos y un empeoramiento de las condiciones salariales y de trabajo de quienes se encuentran en la parte más baja de la distribución. Al mismo tiempo, la desigualdad también compromete el consenso necesario para sostener un Estado de bienestar generoso e inclusivo precisamente porque disminuye el espacio compartido para la solidaridad social. La proclama "la sociedad no existe, existen las personas", lanzada por Margaret Thatcher en 1987, significó un ataque explícito no solo al papel del Estado como garante de derechos y libertades, sino al propio consenso en torno al significado de una vida compartida. Quizá, uno de los grandes éxitos del neoliberalismo haya sido contraponer en el imaginario colectivo las aspiraciones igualitarias de la izquierda a la defensa de la libertad. El neoliberalismo, además de una doctrina económica y una práctica política, también es una ideología que sitúa en el centro el principio de libertad personal y el derecho individual a elegir como principio antagónico al principio de igualdad. La desregulación de los mercados, la privatización de empresas o bienes públicos y la liberalización de la industria y el comercio son procesos que han estado acompañados por un ataque frontal a la intervención estatal y una fuerte estigmatización de la pobreza.

En tercer lugar, la revolución digital interviene en el funcionamiento del Estado de bienestar al igual que interviene en la economía, el mercado de trabajo, las instituciones o en nuestra vida cotidiana. Por una parte, provoca transformaciones profundas en el mundo del trabajo que alteran la relación entre empleo y bienestar. Y esto es así por dos razones: primero, porque la

automatización convierte en prescindibles muchos empleos que hoy realizan los seres humanos y, segundo, porque cambia, además, la propia idea que tenemos del trabajo. No sabemos aún las implicaciones que esta transformación pueda tener sobre el mercado laboral y la productividad porque intervienen muchos otros factores además de lo que técnicamente pueda o no pueda ser posible, pero, en cualquier caso, modifica de forma irreversible la premisa del empleo como principal elemento vertebrador de la sociedad. Por otra parte, la digitalización cambia el propio funcionamiento de las políticas públicas y, aunque tiene el potencial de mejorar la eficacia y la gestión de los servicios, también encierra no pocos peligros si el uso masivo de datos y las oportunidades tecnológicas no se gobiernan democráticamente. Además, en presencia de importantes brechas digitales en la población, el proceso de digitalización se convierte en sí mismo en generador de desigualdades.

En cuarto lugar, los proyectos igualitaristas se encuentran hoy interpelados por la complejidad y diversidad de nuestras sociedades. Políticas que aspiran a un cierto nivel de igualdad redistributiva o de integración nacional fueron creadas desde la lógica del acceso estandarizado a bienes comunes. Políticas diseñadas para todos e iguales para todos. En el despliegue de los grandes ejes de protección social en Europa se imponía un criterio asimilacionista particularmente explícito en las políticas migratorias y de inclusión de las minorías. De alguna manera, durante mucho tiempo, las políticas de integración social han apelado a los valores universales de la solidaridad o la igualdad desde la negación de la diversidad. La reciente película del director francés Ladj Ly, *Los miserables*, comienza con la escena de la celebración de la victoria de Francia en el mundial de fútbol de 2018: la expresión perfecta de la multiculturalidad en las gentes concentradas en el arco de triunfo para celebrar la victoria de un equipo multiracial. El origen étnico de los jugadores en un *black-blanc-beur* como símil léxico de la bandera tricolor francesa *bleu-blanc-rouge*. Tras esos breves minutos iniciales de júbilo, *Los miserables* retrata la brutalidad policial y las divisiones de una comunidad socialmente desmembrada. La construcción de la identidad nacional francesa

a través de los valores del republicanismo es, en teoría, universal, pero en la práctica ha resultado ser excluyente y segregadora precisamente porque niega el reconocimiento de la diversidad. Jóvenes franceses cuyos padres son de segunda y tercera generación migrante perciben un conflicto irreconciliable entre ser musulmán y ser francés hasta el punto de que los esfuerzos por mantener el Estado laico, protegiendo el espacio cívico de la exhibición de símbolos religiosos, es interpretado por la comunidad musulmana como un acto de abierta hostilidad hacia su identidad. Las fronteras son hoy más permeables, los flujos de capital humano más intensos y las sociedades étnicamente más diversas, pero el estatus migratorio sigue definiendo las trayectorias vitales durante muchas generaciones y es una de las variables sociodemográficas que con más claridad continúa expresando procesos de segregación social y espacial. Es precisamente esta falsa o, en el mejor de los casos, imperfecta integración, la que ahora aprovecha la extrema derecha para rearmar los discursos xenófobos de siempre. Estos partidos minoritarios, pero con potentes altavoces mediáticos, atizan sin pudor la bandera de la "amenaza étnica" que hace peligrar derechos, seguridad y prestaciones. En casi toda Europa ha habido a lo largo de las últimas dos décadas un repliegue de las políticas migratorias por el efecto arrastre que provocan estos partidos llegados precisamente para derrocar consensos sociales y políticos que creíamos afianzados. Procesos de carácter sociodemográfico también desafían la segmentación y la homogeneidad que aún prevalece en buena parte de los fundamentos de las políticas sociales.

La complejidad también viene marcada por una más diluida división entre grupos demográficamente distintos. Los Estados de bienestar clásicos partían de una rígida división entre lo que todavía hoy llamamos "población dependiente" y "activa". Los primeros, niños, ancianos, personas consideradas no aptas para trabajar y mujeres como los pilares que sustentaban todo ese universo de relaciones privadas. Los segundos, la fuerza laboral compuesta de varones cabezas de familia en edad de trabajar. Pero estas divisiones jerárquicas, excluyentes, aunque funcionales, han perdido forma. Se han desdibujado mucho las fronteras que separan unas de otras y,

sin embargo, demasiadas instituciones del Estado de bienestar continúan operando desde esa desfasada idea de la organización social. Tenemos y exigimos relaciones más ágiles y fluidas entre la crianza y la vida adulta, entre la educación y el trabajo, entre la participación activa en el empleo y la jubilación, entre el amplio abanico de dependencias e interdependencias y la participación en la sociedad. Esto exige cambios radicales en instituciones y en las políticas que, por la propia inercia de su creación y desarrollo, ofrecen resistencias al cambio. Urge diversificar el repertorio de prestaciones y servicios sin que esto suponga una merma en la capacidad protectora del sistema. El equilibrio es frágil y todavía no sabemos bien cómo responder a la creciente complejidad social desde aproximaciones que vayan más allá de meros artificios asistencialistas.

A estos procesos de transformación que llevamos un tiempo viendo venir tenemos que añadir otras crisis de carácter más o menos impredecible. La época que vivimos pasará a la historia por las grandes sacudidas que alteraron todo ritmo rutinario de la acción política: la caída de Lehman Brothers en septiembre del 2008, conflictos bélicos como el de Siria, que estalló en el 2011, la pandemia de COVID-19 en marzo del 2020 o la guerra de Ucrania en mayo del 2022. Los frentes abiertos son dispares y la capacidad de gobernarlos es cada vez más limitada.

LOS PROMOTORES DEL CAMBIO

¿Por qué la responsabilidad del Estado en la redistribución de la riqueza es en unos países más importante que en otros? ¿Qué explica que existan unas sociedades más igualitarias que otras? ¿Cómo sostienen las instituciones la solidaridad entre generaciones? ¿Cómo definimos quién es ciudadano/a de pleno derecho y quién no lo es? ¿Cuánta desigualdad es una sociedad capaz de tolerar? La respuesta a todas estas preguntas solo se puede ofrecer desde miradas complejas, pero, sin duda alguna, los antecedentes históricos, la arquitectura institucional, los juegos de poder y la capacidad de la

ciudadanía de actuar como palanca de cambio son piezas centrales del puzle en cuanto moldean no solo itinerarios de política pública, sino también opiniones y valores de una sociedad que, a su vez, legitiman o deslegitiman determinadas aventuras políticas.

Considerando las instituciones y observando primero el diseño concreto del sistema político, durante mucho tiempo fue dominante la idea de que el modelo de democracia mayoritaria que otorga poder y estabilidad a los Gobiernos genera una mayor capacidad para "producir" política pública. Parece de sentido común pensar que un sistema que identifica sin ambages a un claro vencedor (y a otro perdedor), que desproporciona los resultados electorales para fabricar mayorías inequívocas, que apenas le exige a la parte ganadora que realice concesiones hacia la otra parte y que cuenta con los mecanismos para permanecer en el poder el tiempo constitucionalmente establecido, tenga más capacidad para introducir reformas, y a mayor velocidad, que otro sistema democrático que, por el contrario, aspire a dispersar el poder. Las democracias consensuales, o de coalición, parecen *a priori* más difíciles de gestionar, precisamente, porque el multipartidismo y la proporcionalidad electoral exigen negociaciones entre opositores políticos y culminan con frecuencia en complejas coaliciones de Gobierno. Fue el politólogo neerlandés Arend Lijphart el primero en demostrar empíricamente que los méritos y las capacidades del modelo mayoritario podrían estar sobrevalorados. Para empezar, el modelo mayoritario de democracia de países como Estados Unidos o Reino Unido, representado en sistemas de dos partidos y fórmulas electorales diseñadas para fabricar mayorías sólidas de Gobierno, tiende a producir Gobiernos conservadores poco proclives a construir Estados sociales robustos. En cambio, afirma Lijphart, las habilidades que se adquieren para navegar por un sistema donde puede no existir un claro vencedor y donde la gobernabilidad depende de la capacidad de alcanzar acuerdos con oponentes políticos sirven después para tomar decisiones de política pública que traspasan los intereses exclusivamente partidistas. Además, el modelo más consensual de democracia, con múltiples partidos políticos y fórmulas electorales de representación proporcional,

propicia Gobiernos de coalición y confiere distintos mecanismos para la representación política de las minorías. Aunque dentro de este modelo de “democracia de negociación” existe un abanico amplísimo de posibilidades, la confluencia de intereses a favor de sistemas de protección social generosos e inclusivos, alejados de contiendas electorales, suele ser mayor.

El diseño institucional también modula la fragmentación del propio sistema de partidos, la frecuencia de mayorías absolutas y el relativo poder del Ejecutivo. Esto a su vez determina incentivos y los mecanismos que tienen los partidos para tejer alianzas o para, de forma contraria, polarizar una política. En España, el sistema electoral trata de reducir la dispersión del voto que tiende a producir el multipartidismo reforzando a los partidos mayoritarios. Este multipartidismo, en apariencia, pero bipartidismo en la práctica, lo evidencia el claro predominio de las dos grandes formaciones políticas en todas las elecciones generales hasta el 2015, acumulando entre ambas alrededor del 85% de los votos y más del 90% de los escaños en el Congreso. En cambio, los partidos con apoyos electorales menores y dispersos por el territorio nacional no ven sus votos traducidos en escaños de manera proporcional. El contrafuerte a la hegemonía de los grandes partidos lo proporcionan los de ámbitos autonómicos que salen reforzados en nuestro particular sistema electoral. La consecuencia de este diseño institucional desde las primeras elecciones democráticas hasta el vuelco que se produjo en el 2015 ha sido un relativo predominio de Gobiernos con mayorías absolutas y sin necesidad de grandes acuerdos parlamentarios, salvo apoyos concretos de partidos autonómicos con representación estatal.

Además, otra característica del sistema político español es que, a pesar de su voluntad parlamentarista, el poder que ejerce el Ejecutivo lo aproxima al presidencialismo. Incluso cuando un partido gobierna en minoría, su capacidad para sacar adelante reformas desde el Ejecutivo, al margen de los apoyos parlamentarios, es elevada. Esto último se ha visto reforzado por el uso cada vez más frecuente que los distintos Gobiernos democráticos han venido haciendo del real decreto ley, ya que se trata de una herramienta en su poder que permite poner en marcha la legislación en solitario. El decreto ley

es un procedimiento exprés que permite circunvalar el parsimonioso recorrido legislativo que en circunstancias normales recorre una iniciativa legislativa. En la práctica, sin embargo, Gobiernos de izquierda y de derecha han hecho un uso creciente de este mecanismo, especialmente, aunque no solo, para dar respuesta a situaciones de emergencia económica y social. La pregunta es para cuándo nos ocupamos de la democracia en un contexto en el que cuanto más necesaria es la acción del Gobierno, más parece estorbar el Parlamento.

EL TERREMOTO 2015 Y SUS RÉPLICAS

En España, el cuasi monopolio de la competencia electoral entre los dos grandes partidos se rompe dramáticamente tras las elecciones del 2015, que llegaron con la firme voluntad de atestiguar un cambio de ciclo. El 15M, la emergencia de nuevos partidos y la caída libre de la confianza ciudadana en las instituciones democráticas marcarían el fin de un ciclo político y el principio de otro (Cordero y Montero, 2015; Orriols y Cordero, 2016; Rodón y Hierro, 2016; Simón, 2016). Esta nueva etapa estará caracterizada por una constelación más rica de actores, que se traduce a su vez en escenarios políticos más complejos en cuanto a la capacidad para fraguar alianzas políticas relativamente estables.

Hablar de acuerdo político hoy es sobre todo imaginar un espacio cada vez más achicado por el enfrentamiento político. Cuando los adversarios políticos están más interesados en subrayar lo que los separa en lugar de lo que los une, la posibilidad de lograr consensos parlamentarios es indudablemente cada vez menor. Es difícil imaginar que el apoyo unánime al ingreso mínimo vital en el Parlamento español (con todos los votos a favor salvo la abstención de Vox) se hubiera producido sin la excepcionalidad del estado de emergencia en el contexto pandémico de aquella primavera del 2020.

Pero un espacio político más diverso y plural, e incluso la polarización que se puede derivar de él, también tiene sus ventajas. En un sentido estricto, la

polarización indica la existencia de un espectro más amplio y extremo entre posiciones políticas opuestas. Esto permite la politización o la visibilidad de problemas que en un espacio más controlado por pocas fuerzas hegemónicas quedarían escondidos bajo la alfombra. Así, un escenario político más tensionado puede tener su prescripción positiva. Entre otras cosas, el desacuerdo incentiva con frecuencia la creatividad. Los otros pactos, los pactos de silencio, los que mantienen bloqueados los procesos de cambio o la renovación de las instituciones son más difíciles cuando el escrutinio es mayor no solo por parte de otros agentes políticos, sino también porque de alguna manera activa la voluntad de participación en la ciudadanía. El truco entonces es aprender a discernir la polarización buena de la mala, quedarnos con la primera y protegernos contra la segunda.

Además, no todos los temas y los ámbitos de la política están expuestos en igual grado a la polarización porque depende de cómo incidan los distintos ejes de división social, política o territorial. Entender por qué ocurre así quizá nos ayude a identificar estrategias efectivas de acuerdo. Los acuerdos son más o menos fáciles según dónde se sitúe la confrontación entre la derecha y la izquierda, pero también internamente dentro de un mismo bloque ideológico y entre partidos que compiten por un mismo espacio electoral. Como veremos en este libro, los acuerdos en torno a la política fiscal o el sistema público de pensiones han sido, hasta ahora, más fáciles de alcanzar que consensuar reformas educativas o políticas de fuerte contenido moral, como lo son el aborto o la eutanasia, y esto es así porque, como veremos, los últimos se insertan en clivajes más profundos y solapados.

En definitiva, las dinámicas políticas que se producen en escenarios concretos importan porque ningún gobernante parte de una página en blanco. Pero, además, las instituciones y Administraciones que ponen en marcha políticas públicas también son generadoras de consensos. La propia manera en la que está organizado el proceso de toma de decisiones determina una combinación precisa de resultados. En el caso de Administraciones públicas consolidadas en el tiempo, el engranaje que garantiza su propio funcionamiento, el legado que arrastran, con frecuencia inhiben procesos de

cambio de cierto calado porque de alguna manera políticas ya instauradas y legitimadas social y políticamente ayudan a socializar los conflictos presentes en una sociedad. Sin embargo, a su vez, puede dificultar la asimilación otros. Muchas veces, políticas y diseños administrativos se reproducen en el tiempo a pesar de que el contexto para el que fueron creados haya dejado de existir y sea más que evidente la necesidad de un cambio de objetivos, de diseños de política, formas de proceder o de todas estas cosas a la vez.

La agilidad con la que los sistemas de bienestar se han ido adaptando a las nuevas demandas de la sociedad depende en buena medida de la agilidad con la que las Administraciones pueden responder al cambio. Estructuras administrativas excesivamente jerarquizadas y burocratizadas lo tienen *a priori* mucho más difícil que otras con una organización más horizontal, flexible y descentralizada. Una vez que estas estructuras burocrático-administrativas forman ya parte del engranaje orgánico de las instituciones democráticas, su propio funcionamiento termina por priorizar su reproducción bloqueando intentos de reforma que puedan cuestionar tanto los principios fundacionales como los intereses de los principales actores implicados. Los sistemas de pensiones, de protección al desempleo, los sistemas nacionales de salud, de educación o los servicios sociales son en palabras de Hinrichs (2000) "elefantes en movimiento" que permiten pequeños ajustes de rumbo pero desinhiben transformaciones paradigmáticas profundas, es decir, cambios que provocan, o quieren provocar, un giro en los propios principios que rigen estos sistemas. Además, las movilizaciones políticas a favor de estos derechos sociales adquiridos están tan claramente identificadas, que cualquier reforma de cierto calado puede conllevar un elevado coste electoral.

En el caso de las pensiones, por ejemplo, cualquier cambio no meramente incremental, sino paradigmático supone potencialmente un elevado coste para el Gobierno de turno y por ello goza de una, quizá, asombrosa resistencia a pesar de los importantes interrogantes sobre la sostenibilidad tanto financiera como social del sistema. A la vez, el propio Estado de bienestar interviene en el equilibrio de la lucha de clases. Que una política social

concreta tenga una base social más o menos amplia depende en buena medida de los grupos que fueran en su momento legitimados para representar determinados intereses. Las relaciones o las redes de relaciones que vinculan determinados intereses sociales al entramado político e institucional terminan generando barreras para el acceso a nuevos grupos y la introducción en la agenda política de nuevas problemáticas. Es relevante intentar entender cómo funciona y qué consecuencias tiene esta intermediación de intereses que depende, a su vez, del contexto en el que se desarrolla. El Estado y las instituciones no son precisamente árbitros neutrales de la competición por el reconocimiento y el poder.

Por último, las opiniones mayoritarias respecto a la función que deben ejercer las Administraciones públicas en aspectos centrales de nuestra vida cotidiana o la organización del bien común también inciden en el impulso para cambiar las cosas. La polarización en la opinión pública condiciona el posicionamiento de los partidos. Si bien la dirección de esta relación es a veces difícil de determinar cuando la sociedad aparece cohesionada en torno a un problema concreto, la polarización política tiende a ser menos probable. No todos pensamos que el Estado de bienestar nos tenga que proteger igual ni con la misma intensidad y eso, claro está, es políticamente relevante. De una manera u otra, todos hacemos uso de los servicios, prestaciones o infraestructuras que proporciona un Estado social. Incluso quienes optan por servicios privados sufragados individualmente necesitan hospitales públicos que puedan administrar tratamientos médicos fuera del alcance de la mayoría de los bolsillos o universidades con equipamientos cuyo coste sería imposible de abarcar en el precio de una matrícula. Durante la crisis de la COVID-19 poca gente dudó de que los Estados tenían que poner al servicio de la ciudadanía sus unidades de emergencia y cuerpos de seguridad nacional, pero el modo de reivindicar esto políticamente ya es harina de otro costal. Hay quien opina que el Estado debe de jugar un papel central, hay quien prefiere más margen para escoger a través de una oferta diversificada. Cada vez más voces reivindican el lugar central que debe de ocupar la comunidad y las redes ciudadanas organizadas en las respuestas institucionales a los

problemas sociales. Mientras algunos interpretan que libertad e igualdad son diametralmente opuestas, otros defienden que una no puede existir sin la otra. Cada vez con más frecuencia se disputan también los límites territoriales de la solidaridad. Para unos, circunscribir la protección social al Estado nación es legitimar la vulneración de los derechos humanos más fundamentales, como el deber de asilo y acogida de quienes en un acto de desesperación extremo intentan una y otra vez alcanzar nuestras costas. Para otros, en cambio, el Estado de bienestar supone la protección y la defensa de los ciudadanos que lo componen, excluyendo a los que se sitúan fuera de sus fronteras, aunque, en ocasiones, discernir unos de otros resulte complicado.

En definitiva, las inercias institucionales, los intereses creados y las opiniones mayoritarias entre la ciudadanía favorecen o dificultan, y se movilizan a favor o en contra de procesos de cambio que se producen en escenarios cada vez más complejos. Necesitamos entender esa complejidad. A muy distintos niveles, siguen existiendo fuertes conflictos distributivos entre clases sociales, nacionalidades, sexos, generaciones y territorios. Esos conflictos son hoy mucho más difíciles de identificar y su expresión política es a veces confusa y mutante.

Este libro aspira a contribuir en debates que llevan un tiempo presentes en nuestra sociedad y en la arena política e iniciar otros latentes que nos cuesta trabajo explicitar, como, por ejemplo, por qué no debemos tolerar una elevada desigualdad social, cómo restablecer el equilibrio entre generaciones o cómo mantener el compromiso con la igualdad entre mujeres y hombres. Aunque el punto de mira está situado en España, la búsqueda de respuestas se extiende más allá de nuestras fronteras, pues ampliar la perspectiva suele ayudar a en la comprensión de realidades concretas que, en ocasiones, resultan comunes en otros espacios.

EL LIBRO

El primer capítulo de la primera parte de este libro realiza un recorrido

histórico por las alianzas que permitieron el despliegue de los Estados de bienestar en la Europa contemporánea y explica cómo en función de esas alianzas e intereses en juego se moldearon los distintos Estados de bienestar. Este capítulo atraviesa las cuatro o cinco décadas desde los momentos fundacionales de posguerra, cuando la propuesta de reconstrucción económica y progreso social dio lugar a la mayor expansión de gasto social en la historia, hasta el fenomenal cambio que se produce a partir de la crisis económica de finales de los años setenta. El siguiente capítulo se centra en las implicaciones del paradigma neoliberal para los Estados de bienestar tanto en lo referente al crecimiento exponencial de las desigualdades como en lo que respecta a la erosión del proyecto político que sustentó el contrato social de posguerra. A partir del análisis del crecimiento generalizado de la desigualdad, sus causas y sus consecuencias, se interroga sobre la vigencia de los posicionamientos clásicos a favor o en contra del Estado de bienestar. ¿Hasta dónde sirven las viejas recetas de progreso económico y social dentro de un modelo capitalista financiero global? ¿Cómo pueden y deben los Estados dar respuesta al persistente aumento de la desigualdad y a las necesidades de sociedades cada vez más diversas y complejas? El último capítulo de esta primera parte pasa de la Gran Recesión a la crisis pandémica y plantea interrogantes sobre las crisis como catalizadoras de cambio.

La segunda parte del libro se centra en el caso español. En su primer capítulo presenta una evolución del Estado de bienestar en España desde el inicio de la democracia hasta nuestros días. Los pactos, en un contexto de fuertes tensiones políticas y dificultades económicas, permitieron el desarrollo de los servicios públicos y la protección social; sin embargo, las contrapartidas fueron importantes. La mejora de las pensiones y del desempleo para amortiguar los procesos de reconversión industrial sacrificó el desarrollo de otras políticas sociales. La salvaguarda de los derechos laborales del empleo, sindicalmente más fuerte, también supuso una mayor desprotección de los sectores más periféricos del mercado laboral. En su conjunto, los éxitos de las negociaciones que tuvieron lugar en el pasado se podrían aplicar en el presente para entender el origen de algunos problemas

estructurales. El siguiente capítulo realiza una radiografía del tejido social, principalmente, desde las fracturas generadas por la recesión económica que se inició en el 2008 y las políticas de austeridad que duraron casi una década. Plantea los grandes desafíos pendientes que más directamente amenazan la cohesión social y el futuro del Estado de bienestar. El difícil y largo tránsito de los jóvenes hacia la vida adulta, las elevadas —y en cierta medida cronificadas— tasas de pobreza infantil, el extraordinario retraso de la edad a la que las mujeres tienen su primer hijo, la sobrerrepresentación de la población de origen migrante en todos los indicadores de riesgo de exclusión social o la ausencia de una "política de cuidados" que no solo atienda, sino también dignifique la vida de quienes por vejez o enfermedad han perdido autonomía son problemáticas que se abordan en este capítulo y se retoman en el siguiente.

Finalmente, el último capítulo se centra en los acuerdos políticos. Esto es, en el arte de pactar o, expresado de forma distinta, en la capacidad, por parte de las distintas fuerzas políticas, de negociar compromisos que permitan abordar estos grandes cambios pendientes descritos en el capítulo anterior. Desde distintas tribunas escuchamos con frecuencia referencias a la necesidad de un pacto educativo que resuelva las desigualdades entre niños y niñas de distinta procedencia social y mejore el rendimiento; de un pacto de rentas que reparta costes y beneficios durante las distintas crisis que atravesamos; de acuerdos que ayuden a reducir las brechas que separan a hombres y mujeres, o restablezcan el equilibrio entre generaciones. Se habla mucho, pero se concreta poco. Palabras huecas con frecuencia atrapadas en las interminables espirales de la retórica política. No obstante, si fuera genuino el interés por alcanzar estos pactos, ¿cómo lo haríamos?, ¿qué compromisos y renuncias estarían dispuestos a alcanzar los distintos actores?, ¿dónde estarían los incentivos y dónde las barreras? Sin pretensión de proponer soluciones mágicas, este capítulo aspira a ofrecer caminos transitables para el acuerdo político que nos permitan mirar hacia el futuro más próximo con un prudente y razonable optimismo.

Las dos grandes crisis de nuestro tiempo más reciente están presentes en

todos los capítulos: la Gran Recesión del 2008 y la crisis sanitaria, social y económica provocada por la pandemia de COVID-19. Si con la primera constatamos la enorme debilidad de los cimientos que sostienen nuestra sociedad, con la segunda hemos experimentado las desigualdades que se producen cuando se trata de distribuir equitativamente tanto los costes como los beneficios entre quienes toman las decisiones y quienes se ven afectados por ellas.

La guerra en Ucrania y la crisis energética y económica que se desprenda de ella, así como la nueva reconfiguración del orden mundial no forman parte de este libro que avanza irremediablemente a un ritmo más lento que las crisis que nos asaltan.

PARTE I

CAPÍTULO 1
ESTADO DE BIENESTAR Y DEMOCRACIA: ORÍGENES DEL CONTRATO SOCIAL

En 1945, Winston Churchill, apenas dos meses antes de la victoria aliada de la Segunda Guerra Mundial, convocó unas elecciones generales esperando revalidar la coalición de guerra. Pedía algo más de tiempo para conseguir la rendición de Japón, pero, contra todo pronóstico, las perdió. En el centro de la campaña estaría el *Beveridge report*, el informe hecho público en 1942 y redactado por el economista liberal William Beveridge, destinado a impulsar el Estado de bienestar con un ambicioso programa de reformas "de la cuna a la tumba" (*from the cradle to the grave*). Mientras el todavía primer ministro británico pedía paciencia a la ciudadanía, su ministro de Economía consideraba que el plan Beveridge suponía un compromiso financiero impracticable al necesitar un gran esfuerzo de gasto público en sanidad, educación, pensiones y servicios sociales. La gente, sin embargo, se hartó de esperar. Con más de un 47% de los votos, los laboristas obtuvieron una amplia mayoría parlamentaria. Hasta los militares, desperdigados aún por toda Europa, se hartaron de tantos años de austeridad y conflicto bélico. Por avatares de la historia, el nuevo Gobierno laborista liderado por Clement Attlee se dispuso a desplegar un ambicioso proyecto de construcción del Estado social de la mano, precisamente, del plan ideado por el liberal Beveridge (Brown, 2001).

Situaciones equivalentes se sucedieron por todo el continente europeo. Ante la necesidad de afrontar la reconstrucción de Europa tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial, las principales fuerzas políticas y agentes

sociales acordaron acompañar el crecimiento económico de medidas que garantizaran la paz social. Lo que el economista británico Tony Atkinson llamó la "utopía factible" no fue otra cosa que la extraordinaria conjunción de un proyecto de consolidación democrática y participación política que tenía como pieza de engranaje fundamental unas políticas sociales de corte universal destinadas a garantizar unos ciertos niveles de cohesión social gracias a mecanismos inéditos de redistribución de la riqueza y de control keynesiano de la economía.

Así las cosas, en el periodo comprendido entre 1945 y 1973 se produjo en toda Europa un círculo virtuoso de pleno empleo y derechos sociales gracias a la creación de unas "políticas conscientes", como las llamó Atkinson, como parte integrante de la consolidación de los Estados nación. Al reconocimiento de derechos políticos y civiles se anexionaron unos derechos sociales que garantizaran unos aceptables niveles de bienestar y calidad de vida para todos exigiendo a los privilegiados de cuna un mejor reparto del bien común. En toda Europa, la propuesta de reconstrucción económica y progreso social que sucedió al mayor conflicto bélico de su historia encerraba la visión de un modelo económico liberal que aceptaba la planificación y control de la economía como condición previa necesaria para garantizar la paz social. Así, los países fueron construyendo complejos entramados burocráticos cada vez más especializados, de inspiración weberiana, destinados a proteger a la ciudadanía de los riesgos clásicos de la sociedad de entonces.

Con perspectiva histórica, durante las décadas que sucedieron a la Segunda Guerra Mundial hubo una presencia mayoritaria de partidos socialdemócratas en Europa impulsados en buena medida por la fuerza de las organizaciones sindicales. Sin embargo, visto en su conjunto, el Estado de bienestar fue un logro histórico sin precedentes atribuible a la capacidad que tuvieron las fuerzas políticas mayoritarias para alcanzar consensos que trascendieran intereses partidistas y contiendas políticas. Determinar el modo y el tiempo que llevó la construcción de un Estado social a partir de estas circunstancias depende de diversas trayectorias de cambio en cada país y de cómo se terminan decantando los distintos ejes de conflicto político,

económico, social y territorial. Más allá de los rasgos comunes, la forma concreta que fueron tomando las políticas sociales en cada país llevó a distintos regímenes de bienestar.

LAS ALIANZAS POLÍTICAS Y LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR MODERNOS

En 1990 el sociólogo danés Gosta Esping-Andersen explicó en su libro *Los tres mundos del Estado de bienestar* que a cada tradición política le correspondía una determinada manera de entender la responsabilidad del Estado hacia la protección de la ciudadanía y la redistribución de la riqueza. En la mayoría de los países de la Europa continental, el despliegue del Estado de bienestar y el fenomenal aumento del gasto social durante las décadas de posguerra fue perfectamente compatible con la preservación de un ideal de sociedad estratificada y jerárquica. En Alemania, por ejemplo, el proyecto de reconstrucción nacional tras la devastación de la guerra recuperó los principales prelados de Bismark, un estadista alemán de finales del siglo XIX para quien un sistema garantista de derechos sociales era parte de un engranaje más amplio de construcción del imperio alemán. Sus "leyes antisocialistas" dieron lugar a un importante sistema de protección social, de base conservadora, que perseguía abiertamente coaptar las aspiraciones políticas de la lucha obrera.

La democracia cristiana fue una pieza clave en la legitimación política de los Estados de bienestar en el continente europeo. Su influencia en el juego político dio lugar a sistemas de protección social generosos, pero socialmente estratificados y con importantes anclajes en los valores conservadores de la familia tradicional. Este modelo conservador vertebró su agenda social, sobre todo, a partir de la participación de los varones en el mercado laboral, reservándoles a las mujeres la responsabilidad de los cuidados domésticos. Muchos de los sistemas de organización social actuales de la Europa continental dan cuenta de estas premisas de partida. Por ejemplo, la

transición escuela-trabajo funciona bien en Alemania, pero los itinerarios formativos empiezan pronto y están fuertemente sesgados por clase social. Hasta hace poco menos de una década, los servicios de atención a la temprana infancia estaban mucho menos desarrollados que en otros países de riqueza similar, tal vez, debido al peso de una parte importante de la opinión pública que todavía consideraba normal el abandono de la vida laboral de las mujeres durante los primeros años de crianza tras su maternidad. Aunque la política familiar alemana ha dado un giro paradigmático en los últimos años, históricamente se ha dado prioridad a las ventajas fiscales y subsidios que permitían a las mujeres con responsabilidades familiares quedarse en casa.

Las alianzas políticas que impulsaron el nacimiento del Estado de bienestar en los países escandinavos fueron otras muy distintas. La confluencia insólita de intereses entre la clase trabajadora representada por los partidos socialdemócratas y aquellos de base rural formados por campesinos y ganaderos permitieron sentar las bases para la transición de una sociedad rural a otra industrial que de manera crucial pivotó en torno a la idea de un Estado de bienestar generoso e inclusivo asentado sobre los principios de igualdad y redistribución en sociedades altamente homogéneas y cohesionadas. La Iglesia luterana se identificó de una manera mucho más clara que en otros lugares con el proceso de construcción nacional del que formaba parte el modelo de bienestar socialdemócrata. La insólita confluencia de intereses entre la clase trabajadora urbana y la rural por alcanzar un sistema efectivo de movilidad social, junto a la ausencia de poderes contrarios a esta alianza, permitió, por ejemplo, la creación de sistemas nacionales de educación pública y universal, que hoy presentan los niveles más elevados de gasto público y calidad del mundo entero. El Estado de bienestar escandinavo legitimó a su vez una extraordinaria intervención del Estado en la vida cotidiana de las personas, socializando antes que nadie el cuidado de niños y ancianos, y fomentando, mucho antes que cualquier otro país europeo, la participación laboral de las mujeres. De hecho, el propio aparato del Estado se convirtió en una fuente de empleo femenino gracias a la socialización de responsabilidades de cuidado que tradicionalmente habían

recaído sobre madres e hijas. Sin este círculo virtuoso, sin esa mayoría social interesada en el bienestar y el progreso colectivo y ninguna minoría movilizada en el sentido contrario, el envidiable Estado de bienestar socialdemócrata no habría existido en los mismos términos.

La creciente intervención del Estado moderno en el ámbito privado a través de la socialización de aspectos clave de la reproducción humana, como el cuidado infantil o de personas mayores, corre en paralelo al debilitamiento de formas de control estatal generalizadas a principios de siglo XX. A partir de 1945, la intervención pública sobre el espacio privado de las personas, incluidos los propios cuerpos de las mujeres, tuvo unas connotaciones muy distintas, porque por vez primera estas políticas fueron fruto del reconocimiento de derechos, libertades y autonomía. Sin embargo, algunos países aún tardarían algunas décadas en eliminar prácticas que atentaban directamente contra la libertad e integridad de algunos colectivos. En Suecia, por ejemplo, los programas de esterilizaciones masivas no consentidas, sobre todo a mujeres, no fueron prohibidas hasta 1975. En muchos países europeos, el aborto fue una práctica eugenésica tolerada para evitar la reproducción entre los "genéticamente menos aptos", ya fuera por origen étnico, salud mental o condición social.

Las cosas en el sur de Europa fueron bien distintas. La tardía Revolución Industrial y la también tardía consolidación democrática dejó a los países mediterráneos fuera de ese momento histórico clave de la Europa de posguerra, cuando el crecimiento del gasto social se dio en plena expansión económica. Nos perdimos las décadas doradas del Estado de bienestar y acusamos el retraso durante décadas. En España, cuando los primeros Gobiernos democráticos tras la transición comenzaron a universalizar servicios y modernizar los sistemas de protección social, las tensiones entre ajustes macroeconómicos y gasto social ya eran constantes. En muchos momentos de nuestra historia reciente, el Estado de bienestar en España ha funcionado como contrapeso a las crisis económicas: pensiones a cambio de reconversión industrial, subsidios de desempleo a cambio de expedientes de regulación… Como veremos, esto ha condicionado sobremanera el desarrollo

de otras políticas menos vinculadas a la "paz social" y también, de alguna manera, las opciones actuales de reforma. Pero no todo es atribuible a nuestro peculiar retraso.

El sur de Europa se distingue del norte por la presencia de un conflicto histórico de alto voltaje entre la Iglesia y las élites nacionales en los procesos de construcción de los Estados nación. La presencia de este clivaje religioso dificultó las alianzas políticas necesarias para la construcción del Estado social. Aunque hablemos ahora de polarización como si de un fenómeno nuevo se tratara, en el sur de Europa, la capacidad de alcanzar acuerdos entre fuerzas políticas enfrentadas se ha visto históricamente cercenada por la expresión de esta fuerte confrontación en el espacio político. Por una parte, la represión de un Estado reaccionario inhibió a la izquierda radical en la defensa de un proyecto de construcción nacional común. Por otra, la penetración del conflicto religioso en la división izquierda-derecha hizo inviable cualquier coalición entre una clase rural religiosa y conservadora y una clase trabajadora, eminentemente urbana, movilizada y progresista.

El conflicto Estado-Iglesia provocó además la fragmentación de la izquierda en los países del sur, lo que tuvo implicaciones importantes en sus sistemas de bienestar. Según el politólogo Maurizio Ferrera, en Italia fue la división interna entre una izquierda maximalista y otra reformista la que impidió que fraguasen todos los intentos de poner en marcha unos sistemas de protección social más universales y menos vinculados a las jerarquías ocupacionales. Tanto en Italia como en España el anclaje de fuertes intereses corporativos en el sector público propició también unas dinámicas centro-periferia tanto en el mercado de trabajo como en los mecanismos de protección social. La elevada dualización del empleo en Italia y en España tiene que ver, en parte, con las características propias de sus estructuras productivas, pero también con los altos niveles de seguridad laboral en las zonas industriales que en la década de los setenta y de los ochenta contrastaban con unos niveles muy bajos de empleo femenino y un desempleo estructuralmente alto entre los jóvenes. Los continuos procesos de desregulación del mercado de trabajo en España, promulgados por Gobiernos

tanto de derecha como de izquierda desde el inicio de la democracia, han acentuado esta dinámica segregadora con fuertes contrastes entre un núcleo protegido y poco expuesto a rendiciones de cuenta y unos trabajadores "satélites" con enormes dificultades para estabilizar sus trayectorias laborales. Cualquier derecho social otorgado a través de la posición que ocupamos en el sistema productivo reproduce de manera automática estos profundos sesgos entre distintos grupos sociales. A su vez, el clientelismo, es decir, la práctica de lealtad política a cambio de favores, ahonda en la brecha existente en la protección de ciertos colectivos de trabajadores a costa de la desprotección de otros. Sara Watson, por ejemplo, ha demostrado como el subsidio de desempleo agrario en España formó parte de una estrategia política llamada a contener las organizaciones sindicales de base rural y comunista en los primeros años de restauración de la democracia. Finalmente, el peso de la economía sumergida y de la empresa familiar en los países mediterráneos también ha debilitado históricamente la capacidad financiera del Estado, mermando su capacidad de penetración en la gestión de los derechos sociales.

Así las cosas, las políticas universales en el sur de Europa solo pudieron implementarse en aquellos ámbitos en los que no existían fuertes intereses encontrados. Este fue el caso, tanto en Italia como en España, de los sistemas nacionales de salud. Un ámbito de política pública con poca repercusión electoral, salvo durante los años de recortes en los que las mareas de distinto color por el deterioro de los servicios públicos fueron masivamente secundadas en las calles.

En definitiva, allí donde prevalece una desconfianza mutua entre fuerzas políticas antagónicas, el acuerdo necesario para construir un Estado social fuerte capaz de redistribuir la riqueza y reducir la desigualdad social es siempre más difícil porque en un escenario de elevada polarización, las movilizaciones tienden a ser más particularistas y menos dirigidas al interés general.

Cada uno de estos devenires históricos de los diferentes regímenes de bienestar sitúa a los países en sendas de progreso social y consolidación

democrática diferenciadas entre sí. También permiten o dificultan procesos de cambio. De alguna manera, el rastro de los conflictos o los acuerdos de entonces continúa visible todavía hoy. Por ejemplo, la generosidad del Estado social nórdico solo es sostenible en una sociedad de pleno empleo. Esto permitió a Suecia, Noruega o Dinamarca alcanzar unas tasas de participación femenina en el mercado laboral por encima del 70% ya en la década de los sesenta, mientras que naciones como Alemania, Austria o Países Bajos no alcanzarían porcentajes similares hasta bien entrada la década de los ochenta y tras enormes esfuerzos por desprenderse de un código moral que exigía a madres y esposas devoción, amor y grandes sacrificios personales. Sobre la cuestión del sufrimiento de los hijos cuando sus madres trabajan, la respuesta de los países de tradición conservadora (como Alemania, Austria o Italia) contrasta con la de los países más progresistas (como Suecia, Dinamarca o Francia), con una estimación más desfavorable en el primer caso que en el segundo. Por otra parte, por mucho que los Gobiernos socialdemócratas de toda Europa aspiren a la generosidad de los Estados de bienestar nórdicos, saben bien que no pueden existir servicios públicos universales y de calidad sin un sistema fiscal robusto y altamente progresivo que los financie, pero en pocos lugares del mundo se ganan elecciones prometiendo subidas de impuestos.

CAPÍTULO 2
EL FIN DEL CONSENSO: NEOLIBERALISMO Y DESIGUALDAD

Los años dorados del Estado de bienestar tocaron a su fin hacia finales de la década de los setenta. La crisis del petróleo de 1973 puso fin al acuerdo de posguerra a favor de un Estado social fuerte y una economía tutelada. La doctrina económica liberal que permitió durante las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial una fuerte expansión económica con gran crecimiento del empleo, salarios elevados y baja inflación, acompañada de elevados niveles de gasto social, es ahora señalada como la principal culpable de los altos índices de inflación y la destrucción masiva de empleo. La trayectoria expansiva de los Estados de bienestar modernos da paso ahora a una serie de crisis marcadas por el cambio de ciclo económico y un gran desconcierto en el terreno de las ideas y los valores. Por primera vez desde 1945, líderes políticos conservadores (notoriamente Ronald Reagan, en Estados Unidos, y Margaret Thatcher, en Reino Unido) comenzaron a señalar el intervencionismo estatal y las políticas redistributivas y de asistencia social como un obstáculo para el normal desarrollo de la economía. La corriente ideológica dominante desde entonces, a la que nos referimos con el desgastado término de "neoliberalismo", se tradujo en una serie de medidas dirigidas a desregularizar la economía y mermar el Estado de bienestar. A pasos acelerados, se desnacionalizaron empresas públicas y se debilitó a la organización obrera. La doctrina neoliberal consiguió imponer una forma de pensar que apostaba decididamente por la intervención de los mercados en la gestión del bien común, al tiempo que fabricaba un potente discurso donde el

Estado social actuaba como barrera para la libertad de los individuos.

En los países en los que se impuso con fuerza esta nueva doctrina económica y política, el discurso público se saturó de imágenes distorsionadas de la solidaridad social que cuestionaban la legitimidad política de un Estado benefactor. Las alusiones a un Estado sobredimensionado y disfuncional, a la falta de responsabilidad de quienes reciben ayudas sociales y la retórica del mérito y el esfuerzo como explicación del éxito individual terminaron por erosionar el consenso a favor de la cohesión social en el marco de economías capitalistas. “La sociedad no existe, existen las personas”, afirmó Margaret Thatcher en su famoso discurso público de 1987.

Obviamente, no podemos entender la expansión del neoliberalismo sin el proceso paralelo de globalización del capitalismo. Los programas de ajuste estructural en el sur global y la creación de tratados de libre comercio permitieron la penetración de un capitalismo financiero asentado sobre los pilares de la desregulación y de una mínima supervisión por parte de los poderes públicos. Además, el fin de la Guerra Fría y, por tanto, la desaparición de la “amenaza comunista” dejaron vía libre para el dominio sin precedentes del modelo neoliberal en la década de los noventa.

La progresiva mercantilización de los servicios públicos esenciales (educación, sanidad o cuidados) se convirtió en una pieza central de la estrategia de debilitamiento del Estado de bienestar. Gobiernos conservadores alineados con esta corriente ideológica introdujeron reformas promercados en ámbitos que solían ser de exclusiva propiedad y gestión estatal.

Pero la corriente neoliberal que pontifica los mercados y sataniza el Estado no fue la única responsable. A partir, sobre todo, de principios de los años noventa, la presión para introducir reformas en los servicios públicos fue común a prácticamente todos los Gobiernos, también los progresistas. Esta presión llegaba por dos frentes distintos. Por una parte, las exigencias de contención de gasto forzaron a reconsiderar el papel del Estado en la provisión de unos servicios con expectativas de crecimiento exponencial. En

escenarios económicos no expansivos, a los Gobiernos les costaba mucho trabajo atender una demanda cada vez más grande y compleja exclusivamente desde las entidades y las arcas públicas. La ampliación de derechos en el ámbito educativo, más cobertura sanitaria y sociosanitaria para responder al envejecimiento de la población o más guarderías infantiles para dar respuesta a la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral se topaban ahora con un contexto que poco tenía que ver con las décadas expansionistas de la posguerra. Para preservar el Estado de bienestar, muchos Gobiernos optaron por diversificar los proveedores y externalizar determinados servicios, sacrificando con frecuencia la calidad y la inclusividad de estos.

Por otra parte, los Estados de bienestar, como el resto de las instituciones democráticas en funcionamiento desde hacía ya varias décadas, presentaban estructuras burocráticas despersonalizadas, inflexibles y con enormes problemas para innovar y adaptarse a los nuevos tiempos. Esto terminó provocando un cambio en el posicionamiento de los Gobiernos de izquierda respecto a las reformas en la Administración pública. Las fuerzas progresistas durante la época de la reconstrucción europea defendían la nacionalización de los recursos esenciales, desde las industrias energéticas hasta el transporte, las escuelas o los hospitales, como única manera de garantizar una distribución equitativa de la riqueza o el bien común. Sin embargo, unas décadas después, el cambio de ciclo económico, un nuevo paradigma ideológico y una demanda ciudadana cada vez más exigente, llevaron a las fuerzas progresistas a sacrificar la idea de la colectivización de los bienes públicos para conformarse con la defensa de un Estado de bienestar que podía, en parte, estar administrado de forma privada. Fue esta renuncia a la idea de modificar las estructuras capitalistas a través de la inversión estatal la que permitió que los mercados formaran también parte de las agendas de los partidos de izquierda creando no poca confusión en lo que hasta ahora habían sido diferencias ideológicas claras entre Gobiernos de distinto color político.

A pesar de que la progresiva mercantilización de los servicios públicos ha sido en buena medida un proceso común a todos los Estados de bienestar, las

diferencias en el modo de repartir los costes y de distribuir los beneficios son importantes. Como muy bien explica Jane Gingrich en su libro *Making Markets in the Welfare State*, los mercados no operan de manera uniforme sobre los servicios públicos y, por tanto, una cuestión relevante es entender de qué manera la introducción de los mercados ha podido influir en la capacidad de los Estados de bienestar de lograr objetivos de justicia distributiva. Las consideraciones normativas sobre el valor de los mercados, con los términos de un debate marcado por posiciones a favor o en contra fijadas de antemano, impide, opina Gingrich, examinar el detalle de cómo ha funcionado y sobre todo dónde están las diferencias entre unas formas u otras de abrirle la puerta a los mercados. En otras palabras, conviene examinar las diferencias entre estrategias políticas dirigidas a la sustitución del Estado por el mercado a otras que han permitido cierta mercantilización sin que ello se haya traducido en un retroceso o debilitamiento del papel del Estado como principal garante de derechos sociales.

En la práctica, los mercados reconfiguran las relaciones de poder. Crean nuevos ganadores y perdedores. La incorporación del principio de la libre elección en la provisión de los servicios públicos ha dado lugar a un acceso cada vez más diferenciado entre los distintos grupos sociales. Siempre hay quien escoge más y quien escoge menos, y siempre hay quien no escoge nada. Entender cómo interviene y reconfigura la desigualdad en cada ámbito nacional es crucial en la comprensión de este proceso de creciente mercantilización. Los países nórdicos fueron capaces de “tutelar” una cierta externalización en la gestión de los servicios públicos sin erosionar el fuerte compromiso por la igualdad. En muchos otros países donde el control estatal en el proceso de mercantilización ha sido mucho menor, los cambios hacia una oferta diversificada, con una mayor intervención de agentes privados y un mayor margen para elegir servicios por parte de los usuarios, han terminado por crear rutas de acceso diferenciadas para grupos con distinta capacidad adquisitiva.

Una de las consecuencias directas del cambio de paradigma económico y político desde principios de los años noventa ha sido la ampliación

generalizada de la brecha entre ricos y pobres. El 10% más rico de la población de los países de la OCDE gana 9,5 veces más que el 10% más pobre y este es el nivel más alto de las últimas tres décadas en la mayoría de los países de la OCDE. El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en un rango de cero (donde todo el mundo tiene la misma renta) a uno (una única persona concentra toda la renta), ha aumentado de forma continuada en prácticamente todos los países.

El economista francés Thomas Piketty fue uno de los primeros en demostrar que el incremento de la desigualdad en la distribución de la renta se debe en gran medida a la espectacular subida que han experimentado quienes se encuentran en la parte superior de la distribución. Si antes de los años ochenta la educación marcaba la diferencia, el acceso a la enseñanza superior durante las últimas dos décadas ha sido mucho mayor que la distribución de las ganancias económicas. Confirma también que las profesiones relacionadas con el sector financiero han igualado, si no superado, a las rentas de capital. El gradiente de los ingresos se ha escorado hacia determinadas profesiones superestrella.

La globalización y la revolución tecnológica son en buena parte responsables de este aumento de la desigualdad en el empleo, pero el debilitamiento de la negociación salarial colectiva también ha contribuido a la dispersión de la distribución salarial. Hemos pasado de un sistema en el que los convenios colectivos sectoriales fijaban condiciones y límites de ganancia salarial, tanto por arriba como por abajo, a otro donde el espacio para la negociación individual según rendimiento (o expectativa de rendimiento) es infinitamente mayor. Para explicar este fenómeno, Atkinson (2015) recurre al ejemplo de los jugadores de fútbol: a principios de los años sesenta, el salario semanal máximo de los futbolistas estaba fijado en 20 libras esterlinas, que equivalía, aproximadamente, al salario medio semanal en el país. A principios del año 2000, el mercado libre de fichajes permitía a los jugadores de fútbol más cotizados ganar hasta 500 veces el salario medio nacional.

Por otra parte, la escalada de los sueldos de los altos ejecutivos se debe

también a la reducida base impositiva para el nivel más alto de ingresos, que fomenta las continuas mejoras en las expectativas de ganancia salarial. Jacob Hacker y Paul Pierson han documentado extensamente cómo los *lobbies* económicos en Estados Unidos presionan para modificar marcos normativos y reglas fiscales que les sean más ventajosas. Así, una minoría de asalariados se desmarca sobradamente de la evolución media de las ganancias salariales de cada país.

Pero el problema no es solo que los ricos sean cada vez más ricos, sino que los pobres son a su vez, cada vez más pobres. Al tiempo que el percentil más alto de renta ha ido tomando carrerilla, el tramo inferior en la distribución salarial ha ido perdiendo posiciones con relación a la media por la continua precarización de los empleos de baja cualificación. Este proceso es observable en prácticamente todos los países, aunque en algunos las políticas sociales y las regulaciones laborales, como el salario mínimo y las prestaciones de rentas mínimas, han sido capaces de contener esta dinámica. En cambio, en otros países, las propias soluciones adoptadas para solventar problemas de crecimiento económico a través de la rápida creación de empleo precario terminaron por convertirse en parte del problema.

La crisis del euro en el año 2010 apuntaló estas dinámicas, especialmente en los países que necesitaron un rescate financiero. En junio del 2013, el líder del Congreso de Sindicatos de Irlanda, David Begg, desató la polémica al afirmar que la Troika había hecho más daño a su país que 800 años de ocupación británica. Las recetas de austeridad impuestas por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional como respuesta a la crisis económica conllevaron un grado de intervención sobre las políticas sociales y laborales de estos países desconocido hasta entonces. Todos los mecanismos de gobernanza del mercado común y la moneda única, como el Pacto del Euro, el Pacto de Estabilidad y el llamado Semestre Europeo, actuaron directamente sobre los niveles de gasto social, el déficit y la deuda pública mermando enormemente la capacidad de los Estados miembros más afectados por la crisis de proteger a los estratos más vulnerables de la sociedad. Exigieron la modificación de las condiciones de

elegibilidad y cobertura de los sistemas nacionales de pensiones y salud pública, y la desregulación de los mercados de trabajo a través de la descentralización de los convenios colectivos y la revisión de la indexación de los salarios.

Con la crisis de fondo y con las políticas de austeridad como receta, se produjo un cambio significativo en el protagonismo de los actores dominantes. La toma de decisiones sobre la agenda social pasó de las manos de los titulares de empleo y asuntos sociales, que solían consensuar en mayor o menor grado sus intervenciones con los agentes sociales, a manos de los responsables de finanzas de cada Estado miembro. La injerencia de la Troika en los Estados de bienestar europeos supuso en la práctica relegar el Modelo Social Europeo a un segundo plano en favor de la estabilidad económica de la eurozona. Además, se produjo una pérdida de soberanía nacional considerable al devaluarse el principio de subsidiariedad que hasta la llegada de la crisis había prevalecido sobre las principales políticas sociales. En los países del sur de Europa, al igual que Irlanda, la mayor intromisión de las instituciones europeas en las balanzas y políticas sociales nacionales se produjo en paralelo a un debilitamiento considerable del diálogo y la concertación social. Ambos aspectos suscitan no pocas dudas sobre la legitimidad democrática de los procedimientos y de las medidas que se pusieron en marcha, sin precedentes en la historia de la integración europea. Además, las exigencias "austericidas" de las instituciones europeas sirvieron a muchos Gobiernos nacionales para legitimar una agenda de recortes en servicios públicos esenciales bajo el trillado mantra del "no hay alternativa".

Pero el proyecto europeo ha pagado un alto precio por la imposición de las políticas de austeridad. Incluso admitiendo que las instituciones europeas son solo en parte responsables, el dominio hegemónico de la austeridad como receta para salir de la crisis unido a una recesión económica prolongada en el tiempo creó un terreno fértil para el aumento del euroescepticismo y el populismo doméstico que, a su vez, erosiona claramente el proyecto europeo en su totalidad.

Cuando pasa ya una década de aquel experimento político, la erosión de

los principios básicos que sostienen a las democracias liberales es difícil de conmensurar. Con una cierta perspectiva temporal, resulta bastante evidente que la respuesta a la crisis erró en el tiro. No fue una recesión dura pero breve como estaba previsto. Las economías tardaron mucho en recuperar el aliento. Todos los indicadores de pobreza y exclusión social empeoraron y en muchos casos se cronificaron. El descontento social provocaría temblores en muchos sistemas políticos europeos.

CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA DESIGUALDAD

¿Cómo afecta el incremento de la desigualdad a los alineamientos políticos? ¿Se mantienen intactas las divisiones izquierda-derecha? ¿A quién votan los ricos y a quién votan los pobres? ¿Quiénes son los guardianes del Estado de bienestar y quiénes son sus detractores?

La desigualdad incide directamente en la propia capacidad del Estado de bienestar para corregirla y esto es así por varios motivos. Cuando empeoran las condiciones materiales de quienes se encuentran en la parte inferior de la distribución salarial, como lleva sucediendo desde la década de los noventa, un proceso acentuado por la crisis bancaria, las políticas clásicas de redistribución se muestran claramente insuficientes para corregir esa desigualdad y mantener una mínima red de protección para los grupos más vulnerables. Lo que hoy llamamos "trabajadores pobres" son personas para quienes ni el mercado ni el Estado son capaces de garantizar una vida digna alejada del riesgo de pobreza y exclusión.

Por otra parte, la desigualdad genera unas dinámicas en el comportamiento político que dificultan la introducción de políticas públicas redistributivas y de una fiscalidad progresiva que las financie. En primer lugar, los pobres y, más aún, los muy pobres tienden a votar poco. La abstención extrema en los suburbios más castigados de las ciudades se ha convertido en auténticos agujeros negros de la democracia como lo llaman Manuel Trujillo y Braulio Gómez (2019). Si bien no es un fenómeno nuevo, el aumento de la

desigualdad termina por convertirlo en algo estructural. Además, esta relación entre pobreza material o económica y desigualdad política cada vez tiene una expresión urbana más definida. En las elecciones generales del 2016, la abstención en los barrios más pobres de ciudades como Madrid (San Cristóbal) o Sevilla (Las 3.000 Viviendas) llegó casi a la mitad del total del censo, mientras que en los barrios más ricos se situó por debajo del 20%. La relación entre desigualdad económica y desigualdad política está evidentemente mediada por otras variables, como el nivel formativo. Las personas con estudios superiores pueden votar hasta 20 puntos más que las personas con estudios primarios o sin estudios.

¿Qué consecuencias tiene esta diferencia en la movilización política de pobres y ricos? Para empezar, quienes no votan lo tienen difícil para alcanzar la visibilidad política necesaria para intentar cambiar las cosas. Aunque de una forma u otra siempre hay un código ético-moral que nos impulsa a cuidar al desvalido, revertir situaciones de injusticia social solo es posible cuando quienes se encuentran en la parte desaventajada de la ecuación se convierten en fuerza política con capacidad para movilizarse y articular demandas. Como bien dice Yuval Noah Harari (2018), es mucho más difícil luchar contra la irrelevancia que contra la explotación. Lo que llamamos eficacia política no es otra cosa que la percepción de que participamos en el debate político con propuestas concretas que serán atendidas por el Gobierno de turno. A más eficacia política, mayor es el vínculo entre nuestras preferencias (por ejemplo, una sanidad pública de calidad o ventajas fiscales para el pago de una educación privada) y nuestro comportamiento político (el voto a un partido de izquierdas o de derechas). Pero la eficacia política está fuertemente conectada a nuestro capital social, a nuestra pertenencia a una comunidad de referencia y a tener las necesidades básicas cubiertas. Apostar por unas políticas de inversión futura (como las políticas de atención a la temprana infancia, la formación continua o las energías renovables) es evidentemente más fácil desde posiciones de privilegio que desde la perspectiva de quienes deben preocuparse por su sustento básico.

Si quienes se encuentran en una situación de ventaja social son los que

más se movilizan políticamente, las opciones para que sus demandas, que suelen tener que ver con el mantenimiento de sus privilegios, se trasladen a la contienda política son infinitamente mayores. Es un fenómeno que se retroalimenta a sí mismo, que está repleto de sutilezas y que afecta de manera particular al compromiso de la izquierda por la igualdad. Si las preferencias de la "izquierda privilegiada" poseen más influencia política que las preferencias de la izquierda obrera, las élites tendrán un mayor incentivo para mantener el sesgo social de políticas y servicios aparentemente universales e igualitarios pero que en la práctica benefician a unos más y a otros menos. Esto sucede con la educación, la sanidad, las políticas culturales y hasta con algunos derechos laborales. Cada vez más, nuevas propuestas emancipadoras y progresistas, desde la coparentalidad hasta la semana laboral de cuatro días o estrategias para desincentivar el uso del vehículo privado, corren el riesgo de no poder responder a las necesidades y circunstancias de una amplia base social.

Pero esto no es todo, la desigualdad termina por hacernos gradualmente más inmunes no solo a sus causas, sino también a su reproducción. La investigadora Leanne Son Hing (Son Hing *et al.*, 2019) demostró como la existencia prolongada de niveles muy dispares de ingresos terminaba por activar una serie de procesos sociopsicológicos que legitimaban la desigualdad. Determinadas narrativas mediáticas y procesos de segregación residencial y social contribuyen a negar una realidad que, sin embargo, es fácilmente constatable a través de sondeos que aporten cifras sobre el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o que muestren las diferencias salariales entre las distintas clases sociales. Pero las percepciones importan y la tendencia a separarnos más unos de otros —con unas élites cada vez más dispuestas a autoexcluirse del resto en sus urbanizaciones exclusivas, sus barrios selectos, sus clubs de ocio y escuelas privadas— termina por invisibilizar las realidades más incómodas. A más de un político le hemos escuchado lanzar al aire la pregunta "¿dónde están los pobres?, ¿dónde están?, porque no los vemos".

En definitiva, en contextos altamente desiguales el espacio para la

reciprocidad entre los grupos sociales disminuye, desaparecen progresivamente los espacios de cruce, de beneficio mutuo, de los acuerdos y se disparan los mecanismos de segregación y cierre social. Políticamente, defender un Estado de bienestar para la ciudadanía en su conjunto se hace cada vez más inviable, porque el terreno compartido es menor. Con espacios progresivamente más divididos y menores puntos de encuentro, las experiencias vitales de los distintos grupos sociales, desde el barrio en el que vivimos hasta el colegio o las extraescolares que escogemos para nuestros hijos, se distancian entre sí crecientemente y cada vez están más alejadas. En su libro, *Barrios y crisis* (2018), Ismael Blanco y Oriol Nel·lo comprobaron como la creciente segregación de clase en la ciudad de Barcelona venía marcada por la voluntaria "autorreclusión" de las rentas altas en barrios exclusivos de la parte alta de la ciudad.

Crece por tanto la desafección entre una parte importante de la población que ve como el sistema político es incapaz de dar respuesta a sus necesidades. Y con ella ganan protagonismo los líderes de nuevos partidos que sortean los descontentos que se presentan para proponer dinamitar los puentes de los acuerdos políticos.

CAPÍTULO 3
EL ESTADO DE BIENESTAR POSPANDEMIA

"El virus no distingue entre colores políticos, ideologías o territorios. El virus nos golpea a todos". Así anunciaba en marzo del 2020 el presidente del Gobierno de España, Pedro Sánchez, el despliegue de un ambicioso "escudo social" para paliar el impacto de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19. Las medidas fueron rápidas y contundentes. Gobiernos del mundo entero aprobaron fondos extraordinarios, impusieron moratorias en hipotecas y deudas, aprobaron retrasos en pagos de impuestos y tramitaron aceleradamente expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). En un espacio muy breve de tiempo, vimos mucho Estado y, sobre todo, vimos Estado de bienestar. Mientras todo entraba en un insólito *stand-by*, los sistemas nacionales de salud, educación, protección y servicios sociales mantenían y ampliaban, a marchas forzadas, su actividad esencial. Al contrario de lo que sucedió en la crisis anterior, la flexibilidad interna introducida por los ERTE y la limitación de los despidos durante el estado de alarma contuvo la destrucción masiva de empleo. Esta medida, que Bremer y McDaniel (2020) llaman "keynesianismo de emergencia", permitió contener la caída de ingresos y, en consecuencia, los niveles de desigualdad. Sorprendentemente, la puesta en marcha inmediata de estos escudos sociales fue prácticamente unánime en todos los países, independientemente del color de sus Gobiernos. Todos se apresuraron a proteger el empleo, las empresas y a las familias con esfuerzos extraordinarios de gasto público y con la movilización de recursos del Estado. Incluso la Comisión Europea y otros

organismos supraestatales, otrora agitadores de las políticas de recortes indiscriminados, urgían ahora a reforzar los sistemas de bienestar y de protección social. En septiembre de 2020, la presidenta del Banco Central Europeo, Christine Lagarde, en un giro de 180° en relación con lo que había sido la posición del FMI, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea en la crisis anterior, animaba ahora a los países a mantener una política fiscal expansionista para evitar la destrucción de empleo y mantener el poder adquisitivo de los hogares hasta que la recuperación económica fuera más robusta[1].

Una cuestión relevante, pendiente de respuesta por el momento, es averiguar si esta crisis podrá funcionar como palanca de cambio, como catalizadora, para reformular el Estado de bienestar. Como vimos en el primer capítulo, la literatura comparada sobre Estados de bienestar otorga a la reconstrucción que sucedió a la Segunda Guerra Mundial un protagonismo casi absoluto en los orígenes de los sistemas de protección social en Europa.

Todas las sociedades modernas han desarrollado respuestas institucionales y protocolos de actuación para emergencias de diversa naturaleza. Pero una cosa son los ámbitos institucionales de emergencia y otra, el funcionamiento rudimentario del Estado de bienestar, y aunque por las características propias de esta crisis sanitaria el segundo entró a formar parte del primero, nos queda por averiguar cuánto de esto va a permanecer. ¿Puede este "cisne negro" convertirse en una ventana de oportunidad para reforzar los Estados de bienestar más allá de esta crisis? La dureza y extensión de la pandemia de COVID-19 nos deja muy valiosas lecciones para retomar y reformular compromisos democráticos que conduzcan a su expansión y sostenibilidad a largo plazo. En principio, la respuesta a la crisis provocada por el coronavirus parece la mejor evidencia de un cierto aprendizaje institucional y político de los errores políticos en la crisis anterior. Lo primero que hicieron las instituciones europeas fue interrumpir temporalmente las medidas más estrictas de la estructura de gobernanza de unión monetaria. Los países del sur de Europa que más sufrieron la condicionalidad impuesta en la crisis anterior exigieron la mutualización de la deuda. A pesar del conflicto abierto

entre los Estados “frugales” de Países Bajos, Austria, Suecia, Dinamarca y los países del sur, la Unión Europea firmó finalmente un acuerdo el 21 de julio 2020 para un plan de recuperación que ofreciera un alivio a todos los países miembros, especialmente a los más endeudados. Dicho plan estaba sujeto al control de la Unión Europea, encargada de la supervisión del empleo de los fondos concedidos, si bien este distaba mucho de la coerción ejercida durante la crisis de deuda soberana.

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) impulsado por la Comisión Europea para reactivar la inversión y la actividad tras el parón provocado por la pandemia es un intento de conjugar el crecimiento económico —a través básicamente de la inyección de grandes sumas de dinero para reactivar la economía—, con un proceso de transformación del tejido productivo y del Estado de bienestar hacia un desarrollo más sostenible e inclusivo. El plan está estructurado en cuatro ejes: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género. Estos ejes, a su vez, se ejecutan en diez palancas y 30 componentes. El PRTR sigue la senda establecida por el índice de desarrollo humano creado por Naciones Unidas hace más de una década. La premisa es bien sencilla: para alcanzar niveles elevados de bienestar social, un determinado grado de crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente.

En cierta forma, la estrategia del plan de resiliencia es fruto de una búsqueda por dar con el equilibrio adecuado entre crecimiento económico, cohesión social y sostenibilidad ecológica. Ya en el año 2008 la Unión Europea, a instancias de la presidencia francesa, creó una comisión para la medición de la economía y el progreso social. Ese esfuerzo colectivo, recogido en *Medir nuestras vidas* (2013), de los economistas Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, no era más que una fundada invitación a mejorar la forma en la que contabilizamos riqueza, bienes y recursos. Según estos autores, la Gran Recesión que hizo tambalearse al mundo entero podría haberse previsto y, en consecuencia, minimizado su impacto si se hubiera utilizado la métrica adecuada. La medición del desarrollo económico no estaba preparada para observar que la burbuja inmobiliaria estaba

beneficiando solo a unos pocos y que las condiciones de vida de capas importantes de las sociedades estaban objetivamente empeorando. En el 2019, la primera ministra neozelandesa Jacinda Arden, anunció el primer "presupuesto nacional del bienestar" orientado a lidiar con problemas y desafíos tan dispares como la pobreza infantil, la discriminación de la comunidad maorí, la violencia machista, el "sinhogarismo" y las emisiones de CO_2. Fue un importante esfuerzo en la dirección de encontrar indicadores de carácter cualitativo con la mirada puesta en la cobertura de necesidades básicas, la calidad de vida y el reparto y control de los recursos colectivos. Es difícil imaginar un sistema de salud universal de calidad sin un alto compromiso de gasto público, pero podríamos gastar mucho y que ese esfuerzo no revirtiese en mejoras sustanciales en nuestra salud, como sucede en Estados Unidos; podemos igualmente aumentar el gasto público en educación a la par que se acentúa la segregación escolar por grupos de origen, como está sucediendo prácticamente en todas partes. La idea no es nueva, pero se mueve despacio. La precursora de la economía feminista Marilyn Waring, en su clásica obra *If Women Counted* (1988), hablaba ya a finales de los años ochenta de la necesidad de incorporar en los sistemas de contabilidad nacional el valor del trabajo considerado "no productivo" desempeñado mayoritariamente por mujeres. Urgía a los Gobiernos a encontrar mediciones precisas del valor que tiene el apoyo mutuo y las relaciones de cooperación como paso previo a conocer su aportación a la felicidad colectiva. Como acertadamente explicaba María Ángeles Durán (2012), un hogar es un taller que produce servicios ininterrumpidamente.

Es un debate necesario al que cada vez se unen más esfuerzos, pero en muchos sentidos estamos todavía más en la fase de los enunciados que en la de las respuestas. Algunos años más tarde del trabajo de aquella comisión creada a instancias del presidente francés Nicolas Sarkozy en el 2008, la Unión Europea dio un paso en la dirección contraria al incluir en la contabilidad económica los beneficios de la prostitución y el tráfico de drogas. En el ejercicio de visibilizar la aportación de las actividades ilegales a la economía, resultaron unas nuevas sumas que consiguieron aumentar la

riqueza europea hasta en un 4%. Por otra parte, la calendarización apresurada del PRTR y la falta de concreción de muchos de los objetivos en cuanto a cómo se monitorea e implementan los fondos, cuestionan el alcance o incluso el propósito de este esfuerzo.

La Unión Europea también espera que la recuperación tras la pandemia facilite la transición hacia una sociedad y economía digitales, y monitoriza los avances en competencia digital de los Estados miembros a través del indicador DESI (Digital Economy and Society Index, por sus siglas en inglés). Este indicador compuesto mide avances en conectividad, capital humano —es decir competencias digitales de la población—, uso de internet e integración de la tecnología digital y los servicios públicos. Como veremos más adelante, España aparece, quizá sorprendentemente, muy bien posicionada en este *ranking*. En conectividad se sitúa en la tercera posición por detrás de Dinamarca y Países Bajos, y esto es reflejo del crecimiento exponencial en la cobertura de banda ancha 4G desde la Agenda Digital del 2013. España también obtiene excelentes resultados en la digitalización de los servicios públicos, con un acelerón considerable durante la pandemia.

Sin embargo, desde la perspectiva de la cohesión, hay bastantes menos razones para el entusiasmo. La pregunta fundamental es averiguar quién gana y quién pierde en estos procesos de transformación tecnológica. En primer lugar, conviene averiguar si las grandes ganancias económicas por ampliar, por ejemplo, la banda ancha queda en manos privadas o públicas. En segundo lugar, cuanta más heterogénea sea la distribución y las habilidades tecnológicas, mayores serán las brechas que provoca la digitalización. Además, avanzar en la transformación digital va mucho más allá de la "virtualización" de la Administración pública para acometer cambios de tipo organizativo, de gestión y de provisión de los servicios. Paradójicamente, una Administración altamente burocratizada que pasa a modalidad digital puntúa muy bien si lo que se mide es la cantidad de transacciones digitales, pero cabe dudar si es esa la transformación digital a la que se aspira. Digitalizar la relación con la Administración cuando persisten importantes brechas digitales en la población implica negar la simple comunicación a personas

que no tienen cosas tan sencillas, pero a la vez tan complejas, como la firma digital, el correo electrónico o hasta un ordenador. Durante la pandemia, resultó más que evidente que mientras para la población más formada pasar de la presencialidad a lo telemático fue relativamente fácil y rápido, quienes no tenían infraestructura en casa o los conocimientos suficientes se quedaron irremediablemente atrás.

A su vez, la automatización del Estado de bienestar encierra oportunidades y riesgos a partes iguales. Puesto al servicio del bien común, el manejo de datos a gran escala abre horizontes inexplorados. Puede contribuir a realizar evaluaciones de política pública basadas en la evidencia, a mejorar la eficacia con la que se distribuyen las ayudas sociales o a agilizar el traspaso de información entre distintas unidades administrativas. Sin embargo, en ausencia de una verdadera democratización de todo este proceso, la desprotección y vulneración de derechos puede significar para algunos un mero daño colateral. ¿Quién maneja los códigos? ¿Para qué fin? Los problemas vinculados a la automatización del Estado de bienestar son básicamente dos. En primer lugar, estos nuevos sistemas funcionan con una total falta de transparencia. La ejecución y elaboración de estos complejos algoritmos se deja en manos de compañías privadas *big tech* alejadas, por lo general, del escrutinio público. En segundo lugar, la automatización elimina el factor humano en situaciones en las que no cabe una respuesta estandarizada. No es lo mismo pagar la compra de un supermercado o sacarse un billete de tren sin mediación de nadie que enfrentarse a una situación de desahucio vital con una máquina programada para decirte que no.

El sistema de detección de riesgo (SyRI) puesto en marcha en Países Bajos hace unos años para detectar el fraude en el uso de prestaciones sociales es un buen ejemplo. Distintas unidades administrativas registraban información personal y las combinaban para determinar el riesgo de personas que vivían en barrios de alta complejidad social de cometer fraude. En febrero del 2020, el tribunal holandés que llevaba más de un año estudiando el caso ordenó la paralización inmediata del sistema por considerar que significaba una vulneración flagrante de los derechos humanos al someter a determinadas

personas a vigilancia sin consentimiento ni sospecha previa. No es un caso aislado, un informe reciente de Naciones Unidas advertía de los peligros del uso de la inteligencia artificial en la gestión de los programas sociales. Los experimentos biométricos pensados, en teoría, para detectar usos ilícitos de prestaciones sociales o para ayudar en el diseño y la toma de decisiones de determinadas políticas pueden, en la práctica, cancelar de forma aleatoria el pago de ayudas o reclamar deudas imposibles de rastrear. En el caso de SyRI, el fiscal explicó en el juicio que para que el sistema pudiera cumplir sus objetivos, los indicadores utilizados debían ser secretos. Siguiendo con el razonamiento, si, por ejemplo, se anunciara públicamente que el algoritmo está cruzando información sobre beneficiarios de ayudas sociales con datos sobre el patrón de consumo de agua para determinar cuánta gente habita efectivamente en una vivienda, las personas investigadas dejarían el grifo abierto.

Estos grandes procesos de transformación marcarán los esfuerzos de política pública durante las próximas décadas. Necesitamos seguir muy de cerca de qué modo estos cambios inciden y revierten en la cohesión social. En este sentido, que seamos capaces de mantener un sentido de la responsabilidad colectiva hacia los bienes comunes y compartidos depende directamente de cómo evolucione la desigualdad social. El término "efecto Mateo", creado a finales de los años setenta por el sociólogo Robert Merton, recobra ahora una nueva centralidad, precisamente, por su capacidad para explicar cómo se reproduce la desigualdad en nuestras sociedades. Procedente de la parábola de los talentos del Evangelio de Mateo, el concepto hace referencia al conjunto de mecanismos que actúan en la sociedad haciendo "a los ricos más ricos y a los pobres más pobres". Al margen de las habilidades y méritos de cada quien, la ventaja y la desventaja social se reproduce no solo a lo largo de toda una vida, también salta de generación en generación. Poseer un vocabulario rico desde una edad muy temprana suele predecir un buen rendimiento escolar en los años sucesivos y, al contrario, dificultades en el aprendizaje en los primeros años puede desembocar en fracaso escolar años más tarde. Estos mecanismos de reproducción de la

ventaja y la desventaja social también se mueven en el mundo menos tangible de las expectativas y las aspiraciones, y a la vez en algo tan concreto como el barrio en el que vivimos. El fenómeno de la segregación residencial interviene en estas dinámicas sociales, porque mientras unos solo conocen la realidad de la pobreza y los múltiples problemas que se derivan de ella, otros crecen, viven y se reproducen en un entorno protegido de otras realidades sociales.

PARTE II

CAPÍTULO 4
MOVIMIENTOS DE PÉNDULO DEL ESTADO DE BIENESTAR ESPAÑOL

El desarrollo del Estado de bienestar en España fue tardío y apresurado. Comparado con el de los europeos, los países del sur de Europa, en general, llegaron a la fiesta cuando aquellas décadas doradas, descritas en el primer capítulo, tocaban a su fin. La trayectoria atípica de cambio de los países de la Europa meridional fue tal que el momento de expansión del gasto social no llegó en un momento de reconstrucción y fuerte expansión económica, sino todo lo contrario. En España, el momento del despegue, es decir cuando se universaliza la educación, la sanidad y el resto de prestaciones sociales, ocurre sobre todo durante la década de los ochenta coincidiendo en el tiempo con una necesidad imperiosa de contener el gasto y modificar la estructura productiva del país (Guillén y León, 2011). Además, el clima en Europa ya era de cambio de paradigma, tanto en lo que respecta a la orientación político-ideológica neoliberal, sobre todo en los países anglosajones, como en la necesidad de adaptar los Estados de bienestar clásicos a las sociedades en proceso de cambio. Transformaciones en el mundo del trabajo, en la composición demográfica y en las formas de vida de las sociedades contemporáneas exigían cambios radicales en la arquitectura clásica de los Estados de bienestar.

Así, el Estado de bienestar español ha estado constantemente sometido a un cierto movimiento pendular de expansión-contracción al ritmo de los ciclos económicos. Se amplían derechos y coberturas cuando existe margen presupuestario y se recortan partidas de gasto cuando no. Relacionado con lo

anterior, los sistemas públicos de salud, la educación, los servicios sociales y las prestaciones económicas de la Seguridad Social pasaron de ser sistemas fragmentados y selectivos, en cuanto a cobertura y acceso, a ser universales en un periodo breve de tiempo, de dos a tres décadas. De alguna forma, este rasgo los deja más expuestos a la erosión que provocan las crisis y los vuelve más dependientes de la voluntad política por sostenerlos.

¿Cómo se gestionó políticamente la reforma del Estado de bienestar durante estas décadas iniciales? Los pactos y las rupturas de estos fueron una constante durante estos años. La transición democrática propició un escenario de alta movilización social que supuso un fuerte aumento de la afiliación sindical. Los ejecutivos de entonces buscaban un ajuste macroeconómico y, al mismo tiempo, mantener bajo control la conflictividad social. A su vez, las organizaciones sindicales medían su poder a través de la capacidad de movilización en las calles. Como veremos, el Estado de bienestar, o al menos una parte, fue moneda de cambio en estas negociaciones.

Los Pactos de la Moncloa de 1977 se insertan en este contexto nuevo no solo para los partidos políticos, sino también para sindicatos y patronal. Los pactos se centraron sobre todo en las políticas de ingreso, las sociales y en la reconversión industrial. Las organizaciones sindicales que acaparaban prácticamente toda la participación eran la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO). Por su parte, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), junto con la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), ostentaba el monopolio de la representación empresarial. En 1981 se firma el Acuerdo Nacional sobre el Empleo (ANE), impulsado por el presidente Leopoldo Calvo Sotelo (Unión de Centro Democrático, UCD). Este acuerdo se desarrolla después del intento de golpe de Estado fallido de 1981 y la posterior huelga sindical convocada por UGT y CCOO en manifiesto apoyo a la democracia. Con el objetivo de contribuir con la estabilidad política del país, el Gobierno propone un acuerdo que integre a las corporaciones sindicales y entidades empresariales. El objetivo era la creación y

sostenimiento del empleo y, como contrapartida, una moderación salarial. Un punto central del acuerdo es la incorporación de ambos sectores a los directorios de cuatro instituciones claves del Gobierno: Instituto Nacional de Empleo (INEM), Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) e Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). También se acordaron aumentos salariales y de cobertura y duración de los beneficios por desempleo.

Tras la victoria de Felipe González en las elecciones generales de 1982, se impulsa el Acuerdo Económico y Social (AES) dos años más tarde. En un escenario de mayor estabilidad democrática, el Gobierno buscó aprobar un acuerdo de austeridad frente a los problemas económicos estructurales que sufría España. CCOO se retira de las conversaciones por considerar que el acuerdo deslegitimaba su organización y, finalmente, UGT firma un acuerdo con ciertas concesiones por parte del Gobierno, como la intención de aumentar el gasto social. Sin embargo, meses después, el Ejecutivo aprueba en solitario la Ley 26/1985 de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, que endurece el criterio de acceso a las pensiones, entre otras cuestiones. Esta ley contó con un fuerte rechazo de ambas entidades sindicales y provocó la convocatoria a la huelga general convocada por Comisiones Obreras en junio de 1985.

En las elecciones de 1986, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) gana la mayoría y en 1987 propone un nuevo pacto social y económico. El plan regiría a partir de 1988 e incluiría más medidas de austeridad, reforma laboral y reducción del acceso al seguro de desempleo, entre otras. Ambas entidades sindicales llamaron a una huelga general en diciembre de 1988 en rechazo a las medidas de fondo de la propuesta y, también, a la forma de negociación que proponían, la cual no permitía discutir los pormenores del acuerdo, sino que exigía aprobarlo o rechazarlo en su totalidad. Como consecuencia del desgaste político generado y con una situación económica más holgada, el Gobierno da un golpe de timón en su política social apuntando a lograr un apoyo amplio entre los sectores de izquierda. Comienzan los años del "giro social" marcados por un fuerte aumento del

gasto.

En este periodo hubo una sinergia entre visiones más pragmáticas tanto de los sindicatos como del Gobierno. Se aprobaron distintas medidas para ampliar la protección social. La Ley 3/1989 extendió la cobertura de los seguros de desempleo hacia sectores particularmente expuestos, elevó las pensiones al nivel de salario mínimo e incrementó las pensiones mínimas. La ley 26/1990 extendió la cobertura del Sistema Nacional de Seguridad Social y habilitó las pensiones para personas sin las contribuciones necesarias.

Sin embargo, la aceleración del gasto social se vio frenada en 1992 por una nueva recesión económica. Comienza entonces una nueva etapa de búsqueda de acuerdos para el Gobierno socialista que plantea un Pacto Social de Progreso (PSP). El Gobierno proponía la moderación de los salarios para lograr competitividad. Los sindicatos la rechazaron. Para las entidades obreras, las medidas de protección al desempleo eran insuficientes. Finalmente, las negociaciones se rompieron y el Gobierno decretó unilateralmente una modificación de las condiciones de acceso a los seguros de desempleo y las entidades sindicales respondieron con una nueva huelga general.

De esta tensión entre expansión de derechos, por una parte, y constantes limitaciones presupuestarias, por otra, ha resultado un Estado de bienestar "híbrido o de vía media" (Moreno y Sarasa, 1992), donde distintas lógicas de las diferentes tradiciones del bienestar se yuxtaponen. La mezcla de elementos dispares y fragmentados de protección entre el nivel estatal, el autonómico y el local ha ofrecido en cierto sentido un repertorio amplio de estrategias con las que responder a distintas demandas sociales. Sin embargo, también se generan fuertes inconsistencias que tensionan el sistema. Por ejemplo, la descentralización de muchos ámbitos de política social como la sanidad, la educación o los servicios sociales ha propiciado un marco sofisticado de gobernanza multinivel que permite a su vez procesos de innovación y aprendizaje entre los distintos niveles de Gobierno. Al mismo tiempo, también propicia fuertes asimetrías territoriales si no viene acompañada de estructuras sólidas de cooperación interterritorial y de una

financiación estable. Esto sucede con la disparidad de programas de rentas mínimas autonómicas y con los servicios sociales gestionados a nivel municipal. Contribuye también a que se produzcan esos movimientos de péndulo en función del ciclo económico y político. El dinero fluye del nivel estatal al autonómico y de este al nivel local en época de bonanza. El grifo se cierra con relativa facilidad en momentos de escasez.

En cualquier caso, el esfuerzo realizado por los distintos Gobiernos centrales, autonómicos y locales por equiparar las políticas sociales a los estándares europeos ha sido constante desde el inicio de la democracia hasta la llegada de la crisis del 2008. La financiación procedente de los fondos estructurales europeos y la necesidad de adecuación a la normativa europea fueron impulsos clave. Se llevó a cabo un gran esfuerzo de racionalización y modernización del sistema de protección social. Los servicios públicos, la educación y la sanidad también sufrieron transformaciones importantes. Poco a poco se fueron poniendo en pie nuevas redes públicas de servicios sociales y rentas mínimas. A partir de principios del año 2000 se introdujeron nuevas políticas destinadas a cubrir nuevos riesgos sociales, fundamentalmente políticas activas de empleo, políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral de apoyo al empleo femenino, servicios de atención a la temprana infancia y a las personas mayores dependientes y políticas de integración para la población migrante.

LA IRREVERSIBILIDAD DEL CAMBIO SOCIAL

El proceso constante y acumulativo de secularización de la sociedad iniciado en la década de los setenta y acelerado en las décadas sucesivas propició a su vez cambios de carácter estructural que modificaron las propias demandas políticas de la sociedad en su conjunto. Entre otras cosas, el acceso masivo de las mujeres al mercado de trabajo y a la educación superior provocaron toda una cascada de cambios en opiniones, comportamientos y actitudes que legitimaron nuevas reivindicaciones políticas. El movimiento feminista, en un

importante proceso de institucionalización sobre todo desde principios de los ochenta, actuó de catalizador de estas transformaciones. Como sucedería en todos los países europeos, los Gobiernos de izquierda se consolidaron como valedores de los intereses de las mujeres y las agrupaciones políticas progresistas fueron las más dispuestas a consolidar políticas de igualdad de género, introducir medidas de acción positiva y arriesgar en nuevos ámbitos de intervención, como lo fue en su momento la violencia de género. De la misma manera, los partidos conservadores han terminado por transitar esta misma travesía, ya que estos impulsos provocan un cambio epistémico que permea intereses partidistas concretos. En su interés por atraer el voto de las mujeres en un contexto de imparable cambio social, los partidos de centro--derecha han ido abandonando posiciones más conservadoras respecto a los roles de género y la propia idea de familia, asimilando en paralelo discursos y estrategias que en un principio eran hegemónicos de la socialdemocracia y la izquierda en general. En el caso de la derecha española, este elemento formó parte de la transición de una Alianza Popular (AP) excesivamente arraigada al franquismo a un Partido Popular (PP) que se observaba en el espejo del centro-derecha europeo. En políticas de familia, por ejemplo, el PP ya desde principios de los noventa optó por defender la incorporación de las mujeres al mercado laboral a través de políticas de conciliación y servicios de atención a la infancia en lugar de defender políticas más tradicionales, como ventajas fiscales y de renta destinadas a mantener a las madres en casa.

Este proceso de transformación tan profundo no solo se ha producido en las políticas públicas y en el terreno político. Si bien los partidos de izquierda fueron pioneros en legislar a favor de una mayor representatividad de las mujeres en política, aquí también, la convergencia entre la derecha y la izquierda es palpable y en nuestro país, especialmente. Todos los partidos tratan de acercarse hoy a la paridad en la representación política. A mediados de los años noventa, España ya doblaba la representación femenina de muchos otros Parlamentos europeos. El primer Gobierno de Aznar contaba con un 20% de mujeres, el primero de Rajoy superaba el 30%. Incluso renegando de las cuotas, el Partido Popular se ha ido acercando a la paridad

en política. Salvo contadas excepciones, al PP nunca le ha salido a cuenta hacer otra cosa que no fuera aceptar el compromiso de la lucha por la igualdad. La competencia entre la derecha y la izquierda por atraer el voto de las mujeres ha terminado por crear un círculo virtuoso de transformaciones sociales, cambios en la opinión pública y nuevas agendas políticas.

UN PASO HACIA DELANTE, TRES PASOS HACIA ATRÁS: LAS CONSECUENCIAS DE LA GRAN RECESIÓN

La crisis del 2008 supuso un espectacular movimiento de retorno de péndulo. Los años de crisis y austeridad dejaron al descubierto inercias institucionales no resueltas y obstáculos de carácter estructural relacionados en buena parte con ese desarrollo tardío y apresurado del Estado de bienestar. Los países europeos de modernización tardía como España partían de una situación más frágil en cuanto a la estabilidad de sus presupuestos sociales y la resiliencia de sus economías, y el impacto, por tanto, fue considerablemente mayor. En España, se produjo una contracción del gasto social que obtuvo el dudoso mérito de poner fin a una década entera de convergencia sostenida con Europa. Entre el 2000 y el 2009 la tasa de crecimiento anual del gasto social en España permitió reducir las distancias con Europa: en el año 2000, el gasto per cápita era un 63% del gasto medio UE-15, nueve años más tarde, en el 2009, había aumentado hasta alcanzar el 75%. No era, como algunos criticaron entonces, un gasto desproporcionado en relación con la riqueza del país, sino que sencillamente nos permitió acortar distancia con otros países europeos. En cambio, a partir del 2010, los países del sur de Europa se reagruparon de nuevo por la cola en los niveles de gasto social medio de la Unión Europea. En España, por ejemplo, los casos de sanidad y educación resultaron paradigmáticos. Entre el 2000 y el 2007 el gasto anual en sanidad en España aumentó más de un 4% según Eurostat (+ 2,9% para la EU-15). Este aumento hizo que el gasto sanitario per cápita pasase de representar el 70% de la media de la UE-15 al inicio de la década a convertirse en el 80%

en el 2007. En educación la pauta es casi idéntica: entre el 2000 y el 2007 el gasto creció más del doble que la media UE-15 con lo que pasamos de representar el 74% de la media EU-15 a un 87,5% en el 2007. En materia de políticas asistenciales, a comienzos de la década, lo que España destinaba a políticas de familia y de lucha contra la pobreza y la exclusión no llegaba ni al 40% de la media europea. En el 2007 la situación mejoró considerablemente gracias a una significativa inversión pública en este ámbito. También aquí, a partir del 2010, el crecimiento se paraliza hasta convertirse incluso en decrecimiento. En cuestión de dos, tres o cuatro años perdimos la distancia que previamente habíamos conseguido recuperar. La diferencia porcentual entre 2011 y 2013 era del -3% según el Ministerio de Hacienda.

Algunas políticas de más reciente creación, como la ley de dependencia, quedaron en suspensión antes incluso de llegar a completar su rodaje. En el momento de aprobarse la ley en el 2006, se estimaba que había más de un millón de potenciales beneficiarios, de los cuales más del 80% eran mayores de 65 años. El Gobierno estimaba gastar cerca de 13.000 millones de euros, con una aportación a partes iguales entre el Estado y las comunidades autónomas. En el 2011, sin embargo, el entonces presidente Mariano Rajoy anticipaba que el sistema de dependencia era inviable porque "[…] podemos tener el modelo de bienestar que nos permitan nuestros ingresos, nuestros recursos y nuestra actividad económica"[2]. Según el Observatorio de la Dependencia de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, el Gobierno de Rajoy recortó más de 2.000 millones y dejó a 400.000 personas en lista de espera (un 34% de potenciales beneficiarios en ese momento). La infradotación por parte del Estado al sistema de dependencia durante los años de austeridad tensionó de forma considerable los presupuestos de las comunidades autónomas contribuyendo así a la fractura territorial que tanto agitaría la democracia española pocos años después.

En definitiva, en el sur de Europa, y de España, en concreto, a partir de 2008, las políticas de austeridad unidas al extraordinario repunte del

desempleo forzaron el regreso a un Estado de bienestar clásico en el que preservar las pensiones y la protección por desempleo exigió el sacrificio de prácticamente todo lo demás. Los recortes fueron transversales a todos los servicios públicos y se puso en riesgo la propia continuidad de aquellos ámbitos de política considerados secundarios.

La gobernanza de la austeridad también tendría otros efectos sobre la producción de las políticas sociales y sobre la democracia en general. El grado de injerencia sobre las reformas nacionales fue insólito en los países rescatados financieramente. En el contexto de los procedimientos de déficit excesivo y desequilibrio macroeconómico (EDP y MIP, por sus siglas en inglés) se forzaron reformas laborales y fiscales. Antes del 2010 la aproximación habitual de la Unión Europea con relación a políticas de empleo y sociales seguía más bien el camino "blando" de la persuasión y la difusión de las buenas prácticas. El llamado Método Abierto de Coordinación (MAC) presuponía la voluntad de los Estados miembros a ajustar su legislación y políticas a los mandatos de la Unión Europea. A partir del 2010 sin embargo, esta forma de gobernanza flexible fue cediendo paso a otra mucho más rígida que impuso supervisión y condicionalidad estricta hacia los países rescatados económicamente y que erosionó en muy poco tiempo la capacidad decisoria de los Gobiernos estatales y subestatales. De las zanahorias pasamos a los palos con escaso margen para la rebeldía. Por otra parte, la celeridad con la que se tenían que ejecutar las medidas provocó un cierto arrinconamiento del poder legislativo y de la concertación social. Los Ejecutivos de Zapatero, primero, y de Rajoy, después, echaron mano de la legislación por decreto ley para acelerar la toma de decisiones y evitar trabas parlamentarias. En 2010, poco tiempo después, el Gobierno de Rajoy aprobaba la reforma de las pensiones como medidas urgentes por decreto ley y un mes más tarde la reforma del mercado laboral seguía el mismo procedimiento. En este contexto de crisis de la deuda, desde Bruselas llegó la demanda de fijar constitucionalmente un techo de gasto que tuviera en cuenta los niveles de déficit y deuda. Es sorprendente que las enormes dificultades que existen para abordar reformas de la Constitución se disiparan tan

rápidamente en esta ocasión con este pacto apresurado entre los dos grandes partidos.

La crisis y las políticas de austeridad también tuvieron importantes repercusiones en el plano político. En España, antes de la crisis del 2008, los dos grandes partidos reunían alrededor del 85% de los votos y más del 90% de los escaños en el Congreso. Este cuasi monopolio de la competencia electoral se rompe dramáticamente tras las elecciones del 2011 y sobre todo del 2015. En las elecciones del 2011 el voto total entre PP y PSOE cayó por primera vez en dos décadas. El PSOE obtuvo su peor resultado desde las primeras elecciones democráticas en 1977. Las elecciones del 2015 confirmaron el cambio de tendencia con un aumento sin precedentes de la volatilidad electoral, es decir, el cambio neto que resulta de la transferencia de votos de un partido a otro. Esta volatilidad ocurre sobre todo dentro de cada bloque ideológico; por primera vez, el Partido Popular comparte el espacio de la derecha con otros partidos: Ciudadanos primero y Vox después. A su vez, el PSOE compite electoralmente con Podemos. En un espacio político tan fragmentado las estrategias políticas se vuelven menos predecibles porque los partidos se ven obligados a jugar varias cartas a la vez en un terreno de juego desconocido para todos. Este nuevo espacio de competencia electoral junto a las protestas en las calles y la caída libre de la confianza ciudadana en las instituciones democráticas atestiguan un fin de época que culminaría en el 2019, tras varios intentos fallidos, con el primer Gobierno progresista de coalición de la democracia española.

OTRA RESPUESTA A LA CRISIS: EL KEYNESIANISMO DE EMERGENCIA FRENTE A LA PANDEMIA

A los pocos meses de que comenzara a andar la XIV legislatura de España, la COVID-19 paralizaría el mundo entero. El estado de alarma se aprueba el 20 de marzo del 2020, dejando al país en un confinamiento estricto. Sin embargo, al contrario de lo que sucedería en la crisis anterior, la flexibilidad

interna introducida por los expedientes de regulación (los ERTES) contuvo la destrucción masiva de empleo protegiendo a miles de trabajadores durante los meses de parón económico. Además, el llamado "escudo social" supuso un esfuerzo presupuestario notable. Las medidas fiscales en España para responder a la pandemia ascendían a finales de noviembre del 2020 al 17% del PIB. La mayor parte de este impulso fiscal se concentró, por un lado, en movilizar recursos médicos y sostener el sistema nacional de salud y, por otro, en medidas de liquidez para las empresas y personas que tuvieron que paralizar su actividad o perdieron el empleo. De un total de casi 54.000 millones de euros, más de 17.000 fueron destinados a financiar los ERTE[3] y los costes de seguridad social asociados a los mismos, que rondaban los 9.000 millones.

El ingreso mínimo vital (IMV) fue la otra gran medida social introducida durante el estado de alarma destinada a proteger la pérdida de ingresos de los grupos más vulnerables. El IMV, aprobado el 29 de mayo del 2020 con casi total unanimidad —solo Vox se abstuvo—, reconoce por primera vez el derecho subjetivo a una prestación monetaria que garantice un nivel mínimo de renta para todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad económica. Se trata de una prestación no contributiva integrada en el conjunto de prestaciones de la Seguridad Social. Como veremos más adelante, el IMV pone fin a la ausencia de una red mínima de protección homogénea y coherente para el conjunto del territorio español. El IMV es garantista en cuanto a los requisitos de acceso y es compatible con las rentas mínimas autonómicas de inserción, y su cuantía varía en función de las circunstancias y miembros de la unidad familiar. Además, el IMV tiene un componente de condicionalidad al vincular su percepción a la búsqueda activa de empleo o la participación en actividades formativas.

En diciembre del 2020, el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) confirmaba que la prestación del ingreso mínimo vital había alcanzado a 160.000 hogares y 460.000 personas, de las cuales el 47% eran menores. Cádiz, Sevilla, Málaga, Madrid, Barcelona, Valencia y Alicante eran las provincias con más personas beneficiarias. En ese momento, el INSS había

invertido 518 millones de euros. En marzo de 2021, el INSS abonó de forma aproximada 203.838 prestaciones, lo que ascendía la cifra a 565.195 personas. La inversión alcanzó entonces un total de 920 millones en nueve meses. El 70% de los titulares de esta prestación eran mujeres y casi uno de cada tres hogares receptores eran monoparentales, mayoritariamente, con menores a cargo.

Además de estas medidas extraordinarias de compensación por pérdida de ingresos, el Gobierno español implementó algunas iniciativas destinadas a ayudar a las familias con responsabilidades de cuidado infantil durante los largos meses de confinamiento y escuelas cerradas. El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, permitía a las personas trabajadoras con obligaciones de cuidados solicitar flexibilidad en la organización de la jornada laboral o una reducción de esta (con la correspondiente reducción salarial). Sin embargo, las medidas extraordinarias que introdujo el Gobierno español para compensar las dificultades en la conciliación entre el trabajo y las responsabilidades familiares fueron de las más tímidas de Europa. Sobretodo si consideramos la falta de previsión, incluyendo aquí la falta de prevención de las consecuencias del cierre escolar para niñas y niños cuyos padres trabajaban en actividades esenciales.

En su conjunto, no obstante, el esfuerzo fiscal agregado en España estuvo en parte limitado por los altos niveles de deuda pública, una tendencia común en los países del sur de Europa. Desde el panorama europeo, España (con un 114% de deuda bruta del PIB a finales de 2020) se situó junto al resto de países del sur que contaban con una deuda relevante (Grecia, 205%; Italia, 154%; Portugal, 130%), en contraste con otros países europeos (Países Bajos, 54%; Suecia, 40%; Alemania, 70%), que ya poseían niveles más bajos antes de la crisis. En este contexto, las economías nacionales con un margen de maniobra fiscal limitado, como la española, necesitaron y aún necesitan apoyo o garantías adicionales para evitar aumentos pronunciados en su deuda que tarde o temprano alguien tendrá que pagar.

Las políticas de inversión social pos-COVID-19 vienen impulsadas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado en

junio de 2021 y financiado con fondos NextGenerationEU. Los fondos proporcionan a España 140.000 millones de euros en transferencias y créditos para invertir entre 2021 y 2026, de los cuales la mitad deben gastarse antes de finalizar el año 2023.

El PRTR busca reactivar la inversión y la actividad, y también modernizar la economía española. En particular, el plan propone tres objetivos:

1. Impulsar la actividad y la creación de empleo para contrarrestar a corto plazo el impacto de la pandemia.
2. Apoyar un proceso de transformación estructural que permita aumentar a medio plazo el crecimiento potencial.
3. Reforzar a largo plazo la resiliencia, avanzando hacia un desarrollo más sostenible e inclusivo.

Para cumplir con los objetivos, el plan está estructurado en cuatro ejes: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género. Las medidas entendidas como de inversión social se dan principalmente en educación y empleo. Para el primero, el énfasis se sitúa en las competencias digitales, la modernización de la formación profesional y la inversión para la escolarización gratuita entre 0 y 3 años. Para el segundo, con una inversión de 2.363 millones de euros (3,4% del PRTR hasta 2023), se proponen medidas para dinamizar el empleo joven, favorecer la inserción de las mujeres al mercado laboral, la adquisición de nuevas competencias, proyectos de inserción para parados de larga duración y receptores de rentas mínimas, y proyectos de emprendimiento y microempresas. Asimismo, incluido en el componente de transición justa, se prevé la inversión de 20 millones de euros, que representan el 0,023% del PRTR hasta 2023 para desarrollar un plan de apoyo en la recualificación profesional e inserción laboral de trabajadores y población afectados por la transición energética, en especial para los provenientes de la minería de carbón.

España ha iniciado ya de manera exitosa los primeros pasos de estas transiciones, pero para evaluar resultados, conviene una prudente espera. Por

ejemplo, nuestro país es de los primeros en el indicador europeo que mide la competencia digital (DESI). En cuanto a la conectividad, España se sitúa en la tercera posición por detrás de Dinamarca y Países Bajos. Este éxito es el reflejo del crecimiento exponencial en la cobertura de banda ancha 4G desde que se introdujera la Agenda Digital del 2013. España también obtiene excelentes resultados en la digitalización de los servicios públicos. Sin embargo, un análisis más detallado arroja algunas sombras. Para empezar, que Telefónica haya ganado la mayor parte de las licitaciones de banda ancha que se han llevado a cabo en España en los últimos años ya da una cierta pista de dónde se quedan las ganancias de la mayor cobertura en internet. Por otra parte, la transformación digital está teniendo lugar sin que se haya producido un progreso paralelo en las competencias digitales de la población. De hecho, en la dimensión de capital humano del indicador DESI, España se sitúa por debajo de la media europea. Déficits estructurales y un acceso muy desigual a las competencias digitales según grupo social explicaría estas diferencias. Existen fuertes desigualdades según la edad, el género, la división urbana-rural y el estatus migratorio. De acuerdo a una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el 2020, un 42% de las personas entre 65 y 74 años, y un 47% de extranjeros residentes en España no poseen habilidades digitales suficientes para manejarse en el mundo de lo remoto.

Por otra parte, avanzar en la transformación digital va mucho más allá de la "virtualización" de la Administración para acometer cambios de tipo organizativos, de gestión y de provisión de los servicios. Paradójicamente, una Administración altamente burocratizada que pasa a modalidad digital puntúa muy bien si lo que se mide es la cantidad de transacciones digitales, pero cabe preguntarse si es esa la transformación a la que se aspira. Digitalizar la relación con la Administración cuando persisten importantes brechas digitales en la población implica negar la simple comunicación a personas que no tienen firma digital, correo electrónico o hasta un ordenador. Durante la pandemia, resultó más que evidente que mientras para las personas más formadas el paso de la presencialidad a lo telemático fue

relativamente fácil y rápido, quienes no tenían infraestructura en casa o los conocimientos suficientes quedaron irremediablemente atrás. Con la educación a distancia, la brecha digital disparó las diferencias de aprendizaje (González Motos y Bonal Sarró, 2023).

Por último, a pesar de los muy significativos esfuerzos por mejorar la conectividad y la digitalización de servicios, las capacidades productivas de la economía también parecen ser un obstáculo para que la población en su conjunto se pueda beneficiar de esta transformación. La dependencia de la economía española de los sectores de baja productividad y bajo valor añadido explica, al menos en parte, la baja proporción de trabajadores en ocupaciones de alta cualificación en el sector tecnológico. España tiene uno de los porcentajes más bajos de ocupaciones de alto contenido tecnológico y especialistas en tecnologías de la información, donde la brecha de género está además particularmente pronunciada. Así las cosas, el verdadero peligro es que mientras unos pocos aprovechan las oportunidades de la economía digital, otros muchos sufren las consecuencias de empleos precarios que quedan al margen de toda regulación colectiva.

CAPÍTULO 5

LAS BRECHAS

España necesitó más de una década para salir oficialmente de la recesión iniciada en el 2008 y a pesar de los esfuerzos por minimizar el impacto de las crisis sucesivas, especialmente la provocada por la pandemia de COVID-19, el tejido social quedó repleto de costuras. Multitud de indicadores sociales reflejan la consolidación de una sociedad cada vez más desigual y polarizada, donde las experiencias vitales de unos y otros se alejan, donde el Estado de bienestar, si bien amortigua los efectos de la desventaja social, no parece estar especialmente dotado para revertirla. Las costuras se reflejan de manera evidente en la desigualdad y la pobreza, pero la falta de oportunidades de los jóvenes, las brechas de género y la crisis de los cuidados son otros desequilibrios profundos que amenazan la cohesión social.

DESIGUALDAD Y POBREZA

España es el quinto país de la Unión Europea con mayor disparidad de ingresos. Desde la crisis financiera del 2008, la desigualdad de renta ha ido creciendo de manera sostenida. Durante la crisis, la distancia entre ricos y pobres aumentó fundamentalmente por el derrumbe de los hogares con menos ingresos. El deterioro de las condiciones de vida aumenta el riesgo de pobreza y exclusión a no ser que actúen políticas redistributivas que consigan revertir o amortiguar esta realidad. En nuestro país, en el transcurso de casi una década, el riesgo de pobreza ha aumentado en un 13,4%. La tasa de pobreza superaba el 26% en el 2017, cuando la economía ya estaba en

proceso de recuperación y apenas tres años antes de la llegada de la pandemia. Según algunas microsimulaciones (Matsaganis y Leventi, 2014), las personas que se encontraban en el decil más pobre en el 2013, los llamados "nuevos pobres", experimentaron pérdidas de ingresos mucho más severas entre los años 2009 y 2013 que aquellos que se encontraban en ese mismo decil en el 2009.

Además, hemos asistido a un cierto desplazamiento del perfil sociodemográfico de la pobreza. Susceptible de caer ella ya no es alguien que queda al margen del empleo, como lo era un tiempo atrás, sino potencialmente activo en el mercado de trabajo y con menores a cargo. Las nuevas formas atípicas de empleo con frecuencia no permiten cubrir ni siquiera las necesidades básicas.

Respecto a la edad, al contrario de lo que sucedía en la década de los sesenta y los setenta, las personas de más de 65 años ya no son el grupo más expuesto a la pobreza y eso se debe en grandísima medida al éxito del sistema de pensiones, sometido a numerosas reformas desde el principio de la democracia dirigidas a mejorar la capacidad protectora del sistema. Gracias a mecanismos internos de redistribución, el sistema permitió la entrada de personas que alcanzaban la edad de jubilación con historias laborales discontinuas, incompletas, insuficientes o incluso inexistentes en cuanto a la formalidad de la relación laboral. Uno de esos mecanismos son las pensiones no contributivas que reciben mayoritariamente mujeres (64% del total en el 2021) y con una cuantía que apenas supera los 400 euros al mes, bastante por debajo de los 685 euros mensuales de la jubilación mínima[4].

Por el contrario, no tenemos hoy programas de garantías de rentas similares que protejan con la misma eficacia a hogares con adultos en edad de trabajar pero desempleados o con un trabajo precario y menores a cargo. Como indica la tabla 1, España e Italia tienen unos indicadores de personas por debajo de los 65 años en riesgo de pobreza y exclusión considerablemente superiores al resto de países europeos, a pesar de haber mejorado sensiblemente desde los peores registros de las últimas dos décadas.

TABLA 1

INDICADOR DE PERSONAS EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL (AROPE) PARA MENORES DE 65 AÑOS EN VARIOS PAÍSES DE LA UE (2005-2019)

	2005	2010	2015	2019
Alemania	19,3	21	20,7	17,1
Dinamarca	17,1	18,3	19,6	17,9
España	23,2	26,7	31,9	27,5
Estonia	25,3	22,3	21,3	19,4
Francia	18,9	20,7	19,6	19,6
Hungría	33,5	32,3	30,4	19,9
Italia	25,7	26,2	31,1	27,3
Noruega	15,8	15,3	16,1	17,7
Reino Unido	24,5	23,3	24,7	
Unión Europea	25,9	24,5	25,3	22

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat.

Si tenemos en cuenta la pobreza infantil relativa, España lleva desde el 2015 teniendo el peor registro de toda la Unión Europea, de nuevo, porque el desplome de las rentas bajas ha afectado a muchos hogares con menores y por la limitada acción de las políticas dirigidas a familias en situación de vulnerabilidad.

Hasta la aprobación del ingreso mínimo vital (IMV) en mayo del 2020 no existía ningún programa de rentas mínimas de ámbito estatal; por lo tanto, las diferencias territoriales en cuanto a las condiciones de acceso, volumen de personas beneficiarias y generosidad de las prestaciones siempre han sido considerables. El IMV reconocía por primera vez el derecho subjetivo a una prestación monetaria incluida dentro de la Seguridad Social que garantizaría un nivel mínimo de renta para todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad económica. Las características básicas del ingreso mínimo vital son su carácter garantista, su compatibilidad con la renta mínima de inserción y su adaptación en función del número de miembros que componen las familias y las circunstancias de estas.

No obstante, aunque las previsiones iniciales fueron positivas, como vimos en el capítulo anterior sobre las prestaciones recibidas con las cifras obtenidas hasta marzo del 2021, el arranque fue complicado. Casi la mitad de los 2 millones de personas identificadas por el propio Ministerio de Inclusión como potenciales beneficiarios vieron rechazada su solicitud. La complejidad del procedimiento administrativo, con una solicitud telemática como única opción fue desde el primer momento una dificultad añadida para el reconocimiento del derecho. Y aunque la posibilidad de realizar un trámite sin mediación de nadie puede tener ventajas, que van desde una mayor eficiencia y transparencia hasta una imparcialidad y anonimato que reduce la estigmatización de las personas que solicitan prestaciones de asistencia social, sin embargo, la digitalización no es neutral ni mucho menos inocua. De hecho, su impacto depende enormemente del contexto en el que se diseña e implementa. La tramitación telemática implica varios pasos y con estrictos límites temporales para pasar de uno a otro. El procedimiento telemático requiere de una infraestructura y unas habilidades que una parte importante de la población no tiene. Se infravaloró la dificultad para reducir el tamaño de un PDF, la disponibilidad de una identificación digital, la posesión de un correo electrónico personal, de una cuenta bancaria o incluso de un ordenador o internet en casa (Del Clos *et al*., 2022). Los principales interrogantes respecto a la capacidad del IMV para actuar de manera eficaz contra la pobreza y la vulnerabilidad tienen que ver con la frágil estructura institucional que rodea la red mínima de protección en España. La excesivamente compleja y a la vez débil interacción entre el Estado, las comunidades autónomas y los municipios obstaculizan una coordinación eficaz.

¿CONFLICTO GENERACIONAL?

Durante los largos años de la Gran Recesión, los salarios sufrieron una progresiva devaluación interna que culminó en una pérdida de poder

adquisitivo de los trabajadores. Las pensiones, sin embargo, a pesar de no revalorizarse durante unos cuantos años, consiguieron resistir el embate de la crisis. Se tomaron medidas, como hemos visto, para tratar de contener el gasto en pensiones, pero en general, los esfuerzos, si alguna vez fueron genuinos, fallaron y en consecuencia el gasto en protección social continuó escorándose considerablemente hacia pensiones y desempleo, reforzando el desequilibrio del gasto social en España y dejando en una situación de especial desprotección a la población más joven que acumulaba registros pésimos en indicadores que tienen que ver con su autonomía, sus condiciones de vida presentes y sus expectativas de futuro.

A pesar de las continuas advertencias de Bruselas sobre la necesidad de retrasar la edad de jubilación acorde a una mayor esperanza de vida y de introducir mecanismos que garanticen la sostenibilidad financiera del sistema, las reformas más recientes no han tenido un impacto significativo en ninguna de las dos cosas. Ni siquiera la reforma del sistema de pensiones que introdujo el Gobierno de Rajoy entre el 2011 y el 2013 por mandato directo de la Troika, logró alterar sustancialmente la edad efectiva de jubilación, que sigue estando por debajo de los 65 años. En la reforma del 2013, la introducción del índice de reevaluación de las pensiones y el factor de sostenibilidad pretendían, el primero, evitar incrementos en las cuantías de las pensiones en el caso de situaciones de déficit público elevado y, el segundo, ajustar las nuevas pensiones a la esperanza de vida. En realidad, ninguna de las dos medidas ha logrado sus objetivos. La compleja fórmula matemática llamada “factor de sostenibilidad” ni siquiera llegó a aplicarse. Sirvieron, eso sí, para tranquilizar a los escrupulosos observadores de Bruselas. En diciembre del 2021 el Gobierno de coalición de izquierdas introdujo una nueva reforma del sistema de pensiones que vino a modificar tres aspectos centrales de la anterior. En primer lugar, derogó el factor de sostenibilidad. En sustitución, se introdujo el mecanismo de equidad intergeneracional (MEI) que implica, por 10 años y a partir del 2023, una cotización adicional del 0,6%. En segundo lugar, se reintrodujo la revalorización de las pensiones en función del IPC del año precedente y, por

último, dicha reforma también contemplaba cambios en los coeficientes reductores por jubilación anticipada con el fin de desincentivar su uso. Aunque la primera y última medida tratan de controlar las proyecciones de gasto en el futuro más inmediato, la revalorización de todas las pensiones en función del IPC continuará asegurando que estas se mantengan a un nivel superior al de los salarios que, a falta de una compensación, sufren importantes pérdidas de poder adquisitivo, especialmente en el contexto inflacionario actual. El desequilibrio generacional del que tanto hablamos se refleja, en parte, en esa diferencia entre unos salarios que han ido perdiendo poder adquisitivo a lo largo de los años y unas pensiones que consiguen capear los temporales. En consecuencia, el peso que tienen las pensiones de jubilación sobre el conjunto del gasto social es cada vez mayor. Si en el 2005 representaban un 24% del total de gasto total del Estado, en el 2017 se situaban por encima del 30%. En relación con el gasto social, las pensiones representan casi el 70%.

En cualquier caso, y al contrario de lo que muchas veces se afirma, en perspectiva comparada, el gasto global en pensiones no es superior a la mayoría de los países de nuestro entorno. El problema, en cuanto al desequilibrio generacional se refiere, es que donde sí destaca es en el escaso esfuerzo presupuestario destinado a políticas dirigidas a los más jóvenes. El Estado de bienestar en España, y en los países del sur de Europa en general, están "de fábrica" escorados hacia los grupos de más edad. Este rasgo hace que se vean especialmente comprometidos por el envejecimiento de la población y la falta de oportunidades de los jóvenes. La edad se ha ido convirtiendo con los años en un claro eje de discriminación. La tasa AROPE, que mide a través de distintos indicadores los niveles relativos de pobreza y exclusión social, alcanzaba en España para el grupo de entre 16 y 29 años el 34% en el 2015, con diferencia, la cifra más alta para este grupo de edad en toda Europa. Esto es reflejo de tres cosas: las dificultades de entrada al mercado laboral —el índice de desempleo por debajo de los 25 años se sitúa por encima del 40%, otro récord europeo—; la elevada temporalidad, situada, hasta la más reciente reforma laboral, por encima del 70% para la franja de

edad de 16 a 24; y los muy bajos salarios: considerando el salario medio anual por grupos de edad, la cifra más baja es para quienes aún no han cumplido los 20 años. Del lado de la educación los indicadores no son mejores. El abandono educativo temprano sigue siendo el más alto de toda la Unión Europea, a pesar de haber disminuido notablemente en los últimos años. Extraordinariamente elevado es también el porcentaje de personas entre 15 y 24 años que formalmente no constan ni como parte de la fuerza de trabajo ni en formación.

Las dificultades que atraviesa la gente más joven, tanto en la calidad del empleo como en la posibilidad de emancipación, tienen que ver, como sabemos, con un mercado laboral altamente dual y precarizado. Desde la reforma laboral de 1984 introducida por el primer Gobierno de González en el contexto de una fuerte crisis económica, se ha ido consolidando esa extraña doble vía entre el privilegio del trabajo estable para unos y la condena del trabajo temporal para otros. Hasta la más reciente reforma laboral del 2021 que limita los contratos de duración determinada, los esfuerzos por reducir la temporalidad han sido escasos, en parte porque se ha conseguido un gran dinamismo en el empleo "a la española": se crea y se destruye empleo de forma masiva a golpe de ciclos económicos.

La difícil relación de las generaciones más jóvenes con el mercado de trabajo corre además el riesgo de erosionar la capacidad transformadora de conocimientos y habilidades adquiridos en las distintas etapas formativas al no existir una traducción clara en mejoras laborales o económicas. En otras palabras, las expectativas profesionales terminan por deformar toda la estructura de incentivos para la adquisición de un mayor conocimiento y de mejor calidad.

Además, el Estado de bienestar también institucionaliza las distintas etapas de la vida y esto tiene implicaciones importantes para los jóvenes. El modelo de bienestar que comparten los países europeos en latitudes mediterráneas otorga un papel central a la familia como proveedora de protección. Al igual que sucedía con las mujeres hasta hace relativamente poco tiempo, a ojos de nuestro Estado de bienestar, las personas más jóvenes

no son del todo individuos sujetos de derecho. La inmensa mayoría de quienes no han cumplido aún los 25 años no accede ni a las prestaciones vinculadas al empleo ni tampoco a las prestaciones asistenciales. El nuevo ingreso mínimo vital, por ejemplo, ese "suelo de protección" dirigido a quienes no acceden a ninguna otra ayuda, fija el límite de acceso en los 23 años. Por otra parte, las ayudas dirigidas directamente a jóvenes, como las becas de estudio, además de exiguas, están condicionadas a la renta de la unidad familiar. En un escenario de escasez, es lógico que esto sea así porque intenta al menos garantizar igualdad de oportunidades a quienes menos tienen, pero, de nuevo, hace depender la emancipación de una situación de dependencia familiar.

El problema es que este principio de organización social, si lo queremos llamar así, cada vez funciona peor. Los distintos hitos que tiempo atrás marcaban la transición a la vida adulta se han desconectado entre sí. Los puentes que separan un momento vital de otro ya no se cruzan todos al mismo tiempo, ni se hace de una vez por todas. Existe una reversibilidad que a la vez que otorga más libertad, también perpetúa el estado de tránsito. Entre el fin de la etapa educativa obligatoria y el momento en el que alguien consigue unos ingresos y un hogar relativamente estables, ahora transcurre más de una década. Para muchos, la provisionalidad se ha convertido en condición. Además, la transmisión patrimonial, que funcionó en épocas pasadas como el principal mecanismo de solidaridad intergeneracional queda ya limitado a un número cada vez más reducido de privilegiados.

Toda esta dificultad para transitar hacia la vida adulta tiene al menos tres consecuencias importantes. En primer lugar, posponer una de las transiciones vitales más importantes repercute en la toma de muchas otras decisiones. La mayoría de los jóvenes no consigue emanciparse del hogar familiar hasta pasados los treinta años; la edad en la que las mujeres tienen su primer hijo se sitúa ya en los 31 años. La inestabilidad laboral, la dificultad de conciliar o la incapacidad para acceder a una vivienda estable se encuentran entre las razones de este retraso. En segundo lugar, como sociedad, perdemos talento a raudales, porque una etapa de la vida productiva y creativa la dilapidamos

con inseguridad. En tercer lugar, en un contexto generalizado de falta de oportunidades, el "accidente de nacimiento", como lo llama el Premio Nobel James Heckman, marca las trayectorias de cada cual, reproduciendo desigualdades de partida. Mientras que para algunos afortunados la familia les sirve de apoyo para tener acceso a una formación de calidad, una guía de su trayectoria profesional o, incluso, una vivienda pagada, la gran mayoría, sin embargo, está condenada por largo tiempo a las limitaciones que les ofrecen los *mini-jobs* y los pisos compartidos.

BRECHAS DE GÉNERO

A pesar de los numerosos esfuerzos de política pública realizados durante las últimas décadas, la maternidad continúa penalizando la participación laboral de las mujeres y explica una buena parte de la brecha salarial y de las desiguales posibilidades de promoción, fundamentalmente, porque la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral no se ha visto correspondida con una participación equivalente de los hombres en tareas vinculadas con la reproducción. Pero, además, existe un segundo eje de desigualdad que cruza este primero: los equilibrios entre responsabilidades reproductivas y productivas varían mucho según cual sea la posición de partida. Varían según la profesión, el sector ocupacional, el tipo de contrato y las posiciones en las jerarquías ocupacionales. Todo esto está a su vez condicionado por niveles formativos, lugares de origen, edad, etc. Cuanto menos interviene el Estado de bienestar en la socialización de aspectos importantes de la reproducción humana y en la colectivización de riesgos relacionados con el equilibrio entre distintos ámbitos de la vida, mayor será el margen para la desigualdad entre distintos grupos sociales.

En España, la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral se produjo con considerable retraso comparado con la gran mayoría de países europeos. Cuando las tasas de participación empezaron a aproximarse a la de países vecinos, a mediados de los años noventa, ya llevábamos décadas

observando las principales transformaciones sociales que más directamente tienen que ver con el papel de las mujeres en la sociedad. La caída de la tasa de fecundidad, el acceso a la educación superior y la desaparición de la familia tradicional como modelo de convivencia hegemónico, son procesos que se iniciaron incluso antes de la llegada de la democracia y se aceleraron durante las décadas de los setenta y los ochenta. En muchos países europeos estos procesos de cambio social se produjeron en paralelo a la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y, por lo tanto, ya desde el inicio existieron fórmulas de empleo, como el contrato a tiempo parcial, por ejemplo, específicamente diseñadas para mujeres con menores a cargo. En España, sin embargo, la incorporación de las mujeres al mercado laboral se produjo cuando ya se estaba produciendo un fuerte proceso de desregulación y precarización del empleo. Este contexto ha sido muy desfavorable para la introducción de políticas que faciliten la conciliación, ya que la flexibilidad ha sido entendida como una herramienta al servicio de empleadores en lugar de un recurso puesto a disposición de las necesidades y preferencias de las personas empleadas. La muestra más clara de ello es la escasa incidencia de un trabajo a tiempo parcial escogido y la extraordinaria presencia del tiempo parcial involuntario. Es decir, el tiempo parcial permite ajustar las horas de trabajadoras y trabajadores a las necesidades de la empresa con la correspondiente reducción en los costes de contratación. Así, la mayoría de las personas con contratos parciales aseguran trabajar con esta reducción de jornada no por preferencia personal, porque dispone así de más tiempo para estar con sus hijos, cuidar de algún familiar, perseguir alguna afición o formarse, sino porque la contratación a tiempo completo no está disponible. De hecho, el trabajo a tiempo parcial por razones de cuidados es en nuestro país el más bajo de toda Europa (León y Maestripieri, 2022).

TABLA 2

COMPARATIVA DE PRINCIPALES INDICADORES DEL MERCADO LABORAL

PAÍS	EMPLEO A TIEMPO PARCIAL %		INVOLUNTARIEDAD DEL PARCIAL %		EMPLEO TEMPORAL %		DESEMPLEO %	
	H	M	H	M	H	M	H	M
España	6,2	21,6	61,7	54,9	26	27,7	13,7	17
Alemania	9,3	36,6	13,2	8,5	12,7	12,3	3,8	2,9
Reino Unido	11,4	36,4	20,9	9,5	5,2	5,9	4,2	4,1
Suecia	10,3	17,4	6,3	6,3	14,8	18,2	10,3	8,4

Fuente: OCDE.

A efectos de conciliación familiar, el empleo temporal y la parcialidad involuntaria es extremadamente perjudicial, pues prohíbe *de facto* el acceso a todas o a la mayoría de políticas disponibles. Por otra parte, los contratos temporales no aportan la seguridad económica necesaria para sostener una familia. A menudo, quien sufre la condena de la temporalidad encadena contratos cortos con periodos de desempleo, sin que sea posible alcanzar una mínima estabilidad laboral. Sobre todo, para madres con niños pequeños; estar a merced de un horario incontrolable puede resultar incluso peor que una jornada intensa de ocho horas.

Así pues, el primer problema en relación con el equilibrio del binomio empleo-familia es la estrategia —diseñada desde mediados de los ochenta y ejecutada tenazmente por todas las reformas laborales implementadas desde entonces— de dinamizar el mercado laboral a través de la consolidación de otro secundario capaz de crear empleo, pero sacrificando la seguridad. El resultado ha sido la cronificación de elevadísimos índices de precariedad laboral. La tabla 2 da cuenta de la exacerbada temporalidad del mercado laboral español.

Por otra parte, la temporalidad afecta en mayor medida a los sectores económicos de expansión más reciente, mientras que los sectores donde la presencia de sindicatos es mayor han sido capaces de retener mejor su protección y sus ingresos.

TABLA 3

TASA DE EMPLEO PARA MUJERES POR NIVEL EDUCATIVO Y NÚMERO DE HIJOS. 20-49 AÑOS

	SIN HIJOS	1 HIJO	2 HIJOS	3 O MÁS
Por debajo de educación secundaria (0-2)	59,9	58,5	50,4	33,7
Por debajo de educación secundaria superior (3-4)	74,9	67,8	67,2	54,6
Estudios superiores (5-8)	80,5	78,3	81,7	78,1

Fuente: Eurostat.

Además de existir una clara brecha de género en el equilibrio entre los tiempos “productivos” y los “reproductivos”, hay otra, que atraviesa la anterior, provocada por la posición que cada uno ocupa en el mercado laboral. Esta última está obviamente determinada por el nivel formativo, los ingresos de la unidad familiar y el origen. Gran parte de los límites a la conciliación surgen de las condiciones propias de las profesiones de baja cualificación y del sector servicios, como, por ejemplo, los contratos temporales y el tiempo parcial no deseado. De esta manera, la dualización en el empleo que genera y reproduce el mercado laboral español es directamente responsable de la muy desigual capacidad de conciliar de distintos grupos de personas trabajadoras.

El acceso a las políticas de conciliación también está muy condicionado por el estatus ocupacional. Para quienes tienen contratos laborales temporales y precarios, la capacidad para elegir horario, reducir la jornada por guarda legal o alargar el periodo estatutario de maternidad se convierten en derechos inalcanzables. Según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del 2018, alrededor de un 10% de las mujeres con algún hijo propio o de la pareja se acogió a una excedencia, mientras que la cifra para los hombres era tan solo de un 1% (EPA, módulo 2018). Lo mismo sucede con la reducción de jornada. La mayoría de las personas que se acogen a este derecho son mujeres (20% frente a tan solo un 2% de varones). Por lo tanto, aquí también se reproduce la doble brecha de género, en primer lugar, y de clase, en segundo. Únicamente los hogares que pueden prescindir de uno de los salarios durante un tiempo, habitualmente el de la madre, puede en

realidad hacer uso de este derecho laboral. Las familias monoparentales encabezadas por mujeres, con conflictos empleo-familia más extremos, tienen probablemente las oportunidades más mermadas en este sentido y, sin embargo, son seguramente las que más lo necesitan. Esta realidad es particularmente preocupante por la exigua disponibilidad de transferencias de renta destinadas a las familias con menores sobre todo si las comparamos con otros países europeos (León *et al*., 2019) y esto explica, al menos en parte, las elevadas tasas de pobreza infantil y la poca incidencia que ejerce el Estado de bienestar en su reducción.

Dos ámbitos de política con progreso significativo durante las últimas décadas han sido la educación infantil y los permisos de maternidad y paternidad. Desde principios del año 2000, la inversión pública y las tasas de escolarización de niñas y niños por debajo de la edad escolar han ido al alza. Los distintos Gobiernos han priorizado de manera clara la expansión de servicios a la infancia y, en mucha menor medida, la mejora de las transferencias de renta o la política fiscal. La inversión en servicios para menores de 3 años ha supuesto un avance significativo en cuanto a cobertura en muchas comunidades autónomas; sin embargo, persiste un sesgo social muy evidente en el acceso según los ingresos del hogar, la ocupación de los progenitores, el nivel formativo de la madre y el origen étnico de la familia. Así las cosas, en términos globales, el 0-3 es sobre todo una herramienta de conciliación para las familias en las que ambos progenitores trabajan, pero no consigue funcionar como mecanismo redistributivo, ya que niños y niñas de entornos más desfavorecidos lo tienen claramente más difícil para acceder (León *et al*., 2020). Mientras no se corrija esta desigualdad en el acceso a este servicio, no podemos considerarla una política redistributiva. Más bien es una política regresiva en cuanto que los principales beneficiarios de este esfuerzo de gasto público son los que ya tienen una situación de ventaja inicial.

Si lo que perseguimos es reducir las distancias entre grupos sociales y ayudar más a quien más lo necesita, sería más acertado poner en marcha mecanismos de acción positiva o políticas focalizadas que establezcan

prioridades en el acceso. Pero esto a su vez plantea dilemas políticos importantes. En el 2015 el Ayuntamiento de Barcelona introdujo un sistema de tarificación social con la intención precisamente de corregir ese sesgo. Con el nuevo método, las familias pagan en función de su capacidad adquisitiva, desde un máximo de 395 euros al mes a un mínimo de 50. El nuevo sistema ha conseguido equilibrar la presencia de niños y niñas de entornos familiares diversos y por lo tanto se convierte en una herramienta de igualdad de oportunidades al reducir el peso de la "herencia familiar". Sin embargo, al tratarse de una oferta pública limitada (el servicio municipal solo alcanza a cubrir aproximadamente la mitad de la demanda), familias de clase media se ven expulsadas de un servicio público de calidad al que también tienen derecho.

En cuanto al permiso por paternidad, su equiparación al permiso por maternidad aprobada por real decreto-ley en el 2019 formó parte de un paquete de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Este tipo de permiso, intransferible y equivalente entre ambos progenitores, constituye un paso importante hacia la igualdad de género al intervenir en su dedicación en el cuidado de los hijos. Sin embargo, de nuevo, con la elevada dualidad del mercado laboral español es muy probable que se traduzca en una muy desigual capacidad de disfrute de este nuevo derecho social, ahondando, como ocurre con el 0-3 en la brecha entre quienes están mejor y peor situados laboralmente.

LA CRISIS DE CUIDADOS Y EL ESLABÓN DÉBIL DEL ESTADO DE BIENESTAR

El envejecimiento de las sociedades contemporáneas y las caídas generalizadas de la natalidad proyectan unos escenarios para los que la mayoría de los Estados de bienestar no tienen respuestas coherentes de política pública. Si no se consigue delimitar más y mejor la responsabilidad

pública, el terreno cedido a los mercados seguirá creando rutas de acceso que retroalimentan las desigualdades.

Hacia el 20 de marzo del 2020, con el estado de alarma ya en pleno rendimiento y el país en confinamiento estricto, el Gobierno español envió a la Unidad Militar de Emergencia (UME) a realizar labores de auxilio en las residencias de ancianos de todo el país, empezando por Madrid. Los militares hallaron cadáveres junto a personas vivas y fueron testigos de escenas de inusitado abandono. A partir de este momento, la situación de las residencias por la COVID-19 acaparó portadas de prensa y horas de radio y televisión. Los testimonios de familiares, trabajadoras, gestores e incluso responsables políticos de las residencias ocupaban finalmente el foco mediático después de semanas de desesperadas llamadas de auxilio.

La reacción inmediata fue depurar responsabilidades políticas. La propia ministra de Defensa, Margarita Robles, prometió "ser implacable" con los responsables. Cientos de casos se judicializaron. Por todo el territorio se abrieron investigaciones penales por posibles irregularidades y denuncias por delitos de homicidio imprudente, omisión del deber de socorro y denegación de asistencia médica. Situaciones muy similares se repitieron por todo el país. Madrid, epicentro de la pandemia, acumuló denuncias y escándalos. En el centro de la polémica se encontraba el índice de fragilidad Rockwood aplicado por geriatras en hospitales para aceptar o denegar la hospitalización de personas ancianas residentes contagiadas en función de su esperanza de vida y el diagnóstico médico. Diversas asociaciones, como por ejemplo el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad CERMI, denunciaron que en la práctica se estaba negando la atención hospitalaria a personas con discapacidad física y mental, obligando al Gobierno autonómico a rectificar. Esto no fue sin embargo una actuación aislada. En Inglaterra e Italia las residencias llegaron a ejercer incluso una función de descongestión de los hospitales. Pacientes fuera de gravedad y otros pacientes hospitalizados fueron enviados a residencias sin test previo. En el Reino Unido, en su conjunto, se estima que 25.000 personas fueron transferidas de hospitales a residencias hasta mediados de abril contribuyendo así de forma

dramática a la propagación del virus en las residencias (Daly *et al*., 2022). Lo cierto es que, en muchos países, las residencias fueron puntos ciegos por los que se coló la COVID-19. En muchos lugares, las intervenciones de emergencias tardaron demasiado en llegar, los recursos no se movilizaron a tiempo, la coordinación fue fallida y, en consecuencia, la mortalidad fue extraordinariamente elevada.

En España, el aislamiento de las residencias no se produjo hasta el mismo día de la declaración del estado de alarma, el 14 de marzo del 2020. Para entonces, y como supimos después, la trasmisión comunitaria ya se había iniciado en las residencias sin que se adoptaran medidas específicas para atajarla. De hecho, la declaración del estado de alarma si bien tuvo consecuencias inmediatas y rotundas sobre la gobernanza del sistema nacional de salud, apenas intervino en la gestión de la crisis en residencias. El Ministerio de Sanidad pasó de tener una carga competencial muy limitada a ejercer el control de toda la toma de decisiones en materia de sanidad. Sin embargo, los servicios sociales y asistenciales no se vieron afectados por este mando único manteniendo así la estructura descentralizada habitual. Así, las residencias quedaron fuera del punto de mira del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CAES) que centraba su atención en los hospitales y se beneficiaron, solo en parte, de los fondos extraordinarios que fueron a parar masivamente a los hospitales. Además, en ausencia de un método compartido de recogida de la información por parte de las distintas Administraciones autonómicas, durante las semanas más críticas de la primera ola ni siquiera había certeza sobre la comparabilidad y fiabilidad de los datos que se iban recopilando. Las residencias tampoco fueron consideradas prioritarias ante la escasez de suministro de pruebas diagnósticas que tardaron en llegar hasta cuatro y cinco semanas después de su distribución en hospitales. Entre otras cosas, la ausencia de test implicó que durante las primeras semanas tanto los contagios como las muertes por COVID-19 que se producían en residencias no entraban en los recuentos diarios que realizaban los distintos Gobiernos. Lo mismo sucedió con los equipos de protección personal. Ante la escasez de material disponible

durante las semanas más duras de la pandemia, la prioridad fue abastecer a los hospitales. En definitiva, la incapacidad en identificar a las residencias como espacios prioritarios de actuación fue sin duda un factor clave en los mayores índices de mortalidad.

¿Dónde están los culpables? Evidentemente, siempre hay alguien que toma las decisiones y tiene, por lo tanto, la obligación de responder por ellas, pero cuando se identifica un patrón común como en este caso, conviene indagar en las explicaciones más de fondo. Las decisiones pudieron ser erróneas, pero el fallo fue más bien sistémico, lo que indica la existencia de factores de tipo estructural que conviene identificar.

Estos factores tienen que ver con la debilidad del sistema de atención de cuidados de larga duración, lo que aquí conocemos como “sistema de dependencia”, y el lugar que ocupa en la arquitectura del Estado de bienestar. La disponibilidad de recursos humanos y económicos en el sector, el grado de control y calidad del servicio que se ofrece y los mecanismos de coordinación tanto vertical como horizontal resultaron ser fundamentales en la capacidad que tuvieron los Gobiernos en proteger las residencias del virus. Para empezar, el gasto público en dependencia en España no supera el 0,6% del PIB, muy por debajo de la mayoría de los países de la Europa occidental (en Dinamarca, por ejemplo, representa el 2,5% del PIB). Por otra parte, un buen indicador de la debilidad de este ámbito del Estado de bienestar es la elevada precariedad de las ocupaciones vinculadas al sector. Los convenios colectivos en el sector de la dependencia ofrecen sistemáticamente peores condiciones que los convenios colectivos en el sector sanitario. Por ejemplo, el salario bruto anual de una cuidadora en residencias no alcanza los 14.000 euros, es decir, que está próximo al salario mínimo y supone un 38% menos que una categoría laboral equiparable en hospitales.

Además, todo el entramado de políticas y servicios carece de un marco regulador claro. Las residencias y las políticas vinculadas a los cuidados de larga duración son parte de lo que el artículo 148 de la Constitución considera “asistencia social” y otorga a las comunidades autónomas la responsabilidad de legislar y proveer. La ley de dependencia aprobada en el

2006 intentó por primera vez establecer este marco a escala estatal y, aun así, la estructura de gobernanza vertical se mantuvo considerablemente fragmentada. Las comunidades autónomas conservaron el protagonismo en la implementación, pero con una crónica infradotación presupuestaria. La dispersión en aspectos como el copago, los criterios de acceso al sistema, las listas de espera y el propio peso del sector público hace difícil hablar de un único modelo de atención. La integración sociosanitaria, que también ubicamos en una gobernanza descentralizada, aunque prevista en la ley, continúa siendo más promesa que realidad.

El mando único asumido por el Ministerio de Sanidad no incluyó las residencias, que siguieron en manos de las consejerías sociales de cada Gobierno autonómico. Pero al contrario de lo que con frecuencia solemos escuchar, un sistema descentralizado no es un sistema más difícil de gestionar. El problema no está en la estructura multinivel, sino en la ausencia de cauces eficaces de coordinación, de financiación adecuada y de visibilidad política. Algo parecido sucede con la presencia del sector privado en la gestión de los servicios. La mercantilización es un elemento común a prácticamente todos los sistemas de atención a la dependencia y tiene que ver con el fuerte aumento de la demanda por el envejecimiento de las sociedades y la mermada inversión pública, pero no se privatiza en todas partes igual y, por tanto, los impactos tampoco son los mismos. No es igual privatizar la gestión manteniendo una fuerte regulación y coordinación pública que realizar licitaciones a peso con el coste económico del servicio como único criterio. En nuestro país, por mucho que en el 2006 una ley de ámbito nacional estableciera por primera vez el derecho universal subjetivo a la dependencia, el "cuidado social" no existe como bien común como sí sucede en cambio con la salud, la educación o las pensiones. Que exista una distribución de riesgos colectivizada depende, precisamente, de cómo se gestione la relación entre el ámbito privado y el público, la relación entre la familia, la comunidad y la Administración y cómo se articulen los mecanismos de gobernanza. En el caso de la sanidad, por ejemplo, la creciente privatización genera un importante problema de equidad e incluso

de eficiencia, pero el principio político que da lugar al reconocimiento del derecho que tiene la ciudadanía a ser atendida, protegida y curada existe y lo entendemos todos. De hecho, esperamos que no se escatimen medios en los tratamientos de algunas enfermedades por muy costosos que estos sean. En cambio, lo que significa tener reconocido el derecho a la dependencia nos cuesta más entenderlo. ¿Son los cuidados un bien público o privado?, ¿quién es responsable?, ¿de qué manera traducimos el reconocimiento de un derecho en protección social? Al contrario de lo que ocurre con otros ámbitos del Estado de bienestar, el "cuidado social" no sabemos tampoco traducirlo en poder político. Cuando se crea un nuevo derecho social pero no se ponen los medios para abastecerlo, en realidad, es como si no existiera. Queda en manos del mercado, del ámbito privado de la familia o de la marginalidad de un Estado social periférico.

La pandemia ha conseguido introducir un nuevo léxico a partir del cual podemos pensar las cosas desde otro lugar. Nunca habíamos escuchado reclamar con tanta frecuencia y desde espacios políticos tan distintos la necesidad de "poner los cuidados en el centro"; pero ¿qué significa exactamente? Desde una mirada amplia significa entender que no podemos realmente atender el reto del envejecimiento demográfico sin reconocer hasta qué punto estos procesos dependen de una sistemática infravaloración del acto de cuidar y las necesidades de cuidado. El escaso valor que otorgamos al cuidado provoca desigualdades entre mujeres y hombres, entre personas nativas e inmigrantes, entre quienes pueden y no pueden pagar, entre quien está sano y quien no lo está. Una de las principales paradojas de los meses de confinamiento fue nuestra dependencia de unas personas trabajadoras cuya actividad esencial apenas tiene valor productivo en el lenguaje del mercado. Mientras la mayoría nos quedábamos en casa, quienes cogían los metros vacíos cada día eran personas que trabajaban en hospitales, residencias, supermercados o subiendo y bajando de los camiones de la basura.

Tras la traumática experiencia de las residencias durante la pandemia de la COVID-19, el 28 de junio de 2022 se aprobó el nuevo "Acuerdo sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del

Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia". Solo diez comunidades autónomas ratificaron el acuerdo.

Los cambios son sustantivos y tienen que ver con una reformulación de aspectos clave de gestión y calidad del servicio. Se fijan ratios profesionales/residentes menores, se fija un máximo de 120 residentes por centro en zonas urbanas y de 75 en zonas rurales, se establece una atención libre de sujeciones, la exigencia para los centros públicos de disponer de un 65% de habitaciones individuales. En recursos humanos el acuerdo establece que los directores de las residencias deberán tener titulación universitaria y formación especializada o bien cinco años de experiencia en el sector para quienes ya están en el cargo. El nuevo documento prevé también mejoras contractuales de las trabajadoras de atención directa con un 80% de indefinidos y más de un 60% de jornadas a tiempo completo (50% en caso de la ayuda a domicilio). La propuesta fue resultado de un proceso de consulta con expertas y expertos que incluía el aprendizaje de buenas prácticas de otros países europeos. El acuerdo, sin embargo, fue más bien escaso. Nueve comunidades autónomas no dieron su apoyo, fundamentalmente, por las dudas respecto a su financiación. El acuerdo tampoco obtuvo el apoyo de las patronales, los sindicatos y las asociaciones de familiares. La inviabilidad de la propuesta sin la financiación necesaria garantizada es una crítica compartida por todos los actores.

CAPÍTULO 6
EL ARTE DE PACTAR

Si queremos resolver problemas de carácter estructural, necesitamos acuerdos políticos duraderos que trasciendan líneas de división política. No es fácil. Una característica esencial de la democracia parlamentaria es que los partidos se posicionan de forma opuesta en torno a temáticas que son objeto de competencia electoral. Además, como vimos en el primer capítulo, la capacidad de acuerdo o desacuerdo entre actores políticos depende de cosas tan distintas como los ejes de división política presentes en la sociedad, el diseño de las instituciones, el posicionamiento de la opinión pública o las coyunturas concretas de cada momento. La capacidad para lograr acuerdos varía también entre distintos ámbitos de política pública, porque no todos los temas tienen la misma carga ideológica. El carácter técnico de algunas reformas suele facilitar los acuerdos porque quedan fuera de discusiones más normativas.

Centrándonos primero en los ejes de división política que definen el posicionamiento de los partidos en materia económica, social o cultural, ¿cuáles tienen un peso mayor en políticas relacionadas con el Estado de bienestar? En primer lugar, votantes de izquierda y de derecha suelen tener opiniones distintas respecto a cuál debe de ser el papel del Estado en la distribución de la riqueza y la disminución de la desigualdad. Mientras que la izquierda defiende un mayor intervencionismo estatal que regule los mercados y controle la distribución de los ingresos en una sociedad, la derecha propone menos Estado, más propiedad privada y manifiesta una

menor preocupación por la desigualdad. Según hablemos de posiciones conservadoras o liberales, la desigualdad social se justifica bien como un resultado natural de una jerarquía social preestablecida, o bien como consecuencia de la competencia en el mercado donde el esfuerzo y el mérito explica la fortuna de cada uno. En segundo lugar, votantes de izquierda y de derecha se distinguen también en una dimensión cultural-moral. Mientras los primeros tenderán a abrazar los procesos que implican la secularización de una sociedad y la ampliación de derechos, los segundos mantendrán valores más tradicionales y apoyarán, en consecuencia, opciones que salvaguarden el orden social en sociedades cada vez más plurales y diversas. Pero si las cosas fueran así de sencillas, los pronósticos en cuanto a la acción de gobierno de unos y otros estarían claros y, obviamente, no es así.

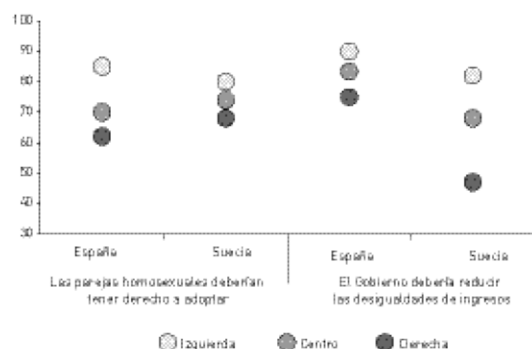
Estas líneas divisorias que separan al electorado y estructuran a los partidos son hoy mucho más complejas y difíciles de discernir que un tiempo atrás y eso es parte del lío en el que nos encontramos. Opciones conservadoras en lo económico son hoy perfectamente compatibles con posturas socialmente progresistas. Votantes de derecha pueden defender agendas originariamente de izquierdas como la igualdad de género o la libertad sexual y viceversa. A su vez, votantes de izquierda pueden mostrar preferencia por posturas más conservadoras o proteccionistas en defensa de derechos ya adquiridos. Así pues, en las búsquedas por el acuerdo o la confrontación son muchas las piezas que se mueven en el tablero, por no decir que a veces es el propio tablero el que cambia. Si queremos entender qué facilita u obstaculiza la capacidad de negociación, debemos prestar atención tanto al contexto general como a las coyunturas particulares.

Averiguar cómo de juntos o de separados están los votantes de distintas opciones políticas en estas dos grandes dimensiones, económica y cultural, es importante, porque da pistas de cómo se sitúa la competencia política y dónde está el lugar para el acuerdo político. ¿Dónde encontramos más polarización? y ¿qué implicaciones tiene? Como ya hemos visto, en los países del sur de Europa, la presencia histórica de un fuerte conflicto Iglesia-Estado en el proceso de construcción de los Estados modernos dio pie a un

persistente e irreconciliable conflicto moral entre derecha e izquierda. Al mismo tiempo, la ausencia de tal conflicto en los Estados del norte de Europa relajó las divisiones en torno a valores culturales fundamentalmente progresistas y focalizó la competencia política en temas de carácter socioeconómico. Como resultado, los países católicos del sur de Europa parecen estar más polarizados en el eje moral, mientras que los del norte lo están en el económico. En un estudio reciente, avalamos este supuesto (León *et al*., 2022).

GRÁFICO 1

POLARIZACIÓN EN TEMAS MORALES Y ECONÓMICOS. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE ESTÁN DE ACUERDO CON CADA PREGUNTA SEGÚN SU AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA. ESPAÑA Y SUECIA 2016 (EUROPEAN SOCIAL SURVEY)



Fuente: León et al., 2022.

Cuando la sociedad aparece cohesionada en torno a un problema concreto, la polarización política es menos probable. Por ejemplo, al menos hasta ahora, legislar sobre pensiones parece *a priori* mucho más fácil que abordar una reforma sobre el aborto o la eutanasia, porque mientras sobre pensiones parece haber poca discrepancia, en temas de un marcado carácter moral las posiciones de derecha y de izquierda están más claramente fijadas. En un barómetro reciente del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el 60% de las personas entrevistadas opinaba que se dedicaban muy pocos recursos a pensiones. Así, pese a que las pensiones se llevan buena parte de la tarta de prestaciones monetarias de la Seguridad Social y eso crea no pocas tensiones

en cuanto que establece enormes limitaciones para ampliar o mejorar la protección a otros colectivos, particularmente a los jóvenes, la escasa percepción de este conflicto entre la opinión pública plantea pocos incentivos para alterar el *statu quo*.

No obstante, la incidencia de la polarización política en las políticas públicas no es tan previsible como cabría esperar. La intuición nos dice que *a priori* es más difícil legislar sobre temas en los que existen fuertes tensiones ideológicas. La literatura académica considera que la fuerte polarización en torno al eje moral en los países del sur de Europa explica un retraso común en la introducción de políticas seculares respecto a los países del norte de Europa donde no existe tal polarización. Sin embargo, en España la divergencia en temas morales parece haber tenido el efecto contrario. Con mucha frecuencia, las leyes icónicas de los Gobiernos socialistas han sido normas que amplían derechos. Como veremos, en el Gobierno actual son además leyes especialmente significadas en la competencia entre los socios de la coalición. En este caso, la polarización parece animar a legislar.

Pero eso no es todo, los ejes de división social y política interactúan entre sí conformando complejos, y cada vez más endiablados, escenarios políticos. En España esto ha sucedido con especial intensidad en la dimensión territorial. Y, de nuevo, los orígenes son históricos. Las tensiones políticas y sociales de carácter territorial tienen sus orígenes en la propia construcción del Estado moderno. La formación de los Estados europeos modernos mostró una capacidad desigual en configurar ideas de nación que reflejaran a su vez las propias instituciones del Estado. El equilibrio de la convivencia entre minorías étnicas, lingüísticas o culturales ha sido siempre un desafío con distintos parámetros de éxito en distintas democracias. En Francia, por ejemplo, la construcción de un Estado homogéneo y fuertemente centralizado fue posible a costa de suprimir las minorías periféricas, incluyendo la negación de la cooficialidad de las distintas lenguas presentes en el territorio. En España, el fracaso de una identidad nacional fuerte y sin fisuras ha sido a la vez el éxito de su diversidad. A pesar del intento obstinado de la dictadura franquista por suprimir las distintas identidades nacionales con lengua

propia, el fin del régimen autoritario concedió legitimidad a la reivindicación de la plurinacionalidad del Estado que resulta imposible desvincular del propio proceso de construcción democrática (Linz, 1973).

En este sentido, la Constitución de 1978 fue un intento de revertir las enormes inercias centralistas del régimen de Franco. Sin embargo, el reconocimiento de esa suma de identidades nacionales fue todo menos fácil. El compromiso de las distintas partes hacia la construcción de un Estado descentralizado sostenido en una estructura de Gobierno multinivel que llevara eventualmente a un sistema político cuasi federal ha sido, y sigue siendo, muy desigual. El diseño institucional tenía que acomodar esa estructura y se consiguió a través de un sistema electoral que otorga ventaja a los partidos autonómicos, cediendo no poco espacio de poder en el Parlamento español. Sin embargo, para garantizar una cierta estabilidad, el sistema electoral favorece a su vez a los partidos grandes de ámbito estatal. Cuando el espacio político no está excesivamente fragmentado, como lo fue hasta las elecciones generales del 2015, el frente electoral se libra entre los dos grandes partidos, aunque después necesiten el apoyo puntual de partidos minoritarios para formar Gobierno.

Para la aprobación de legislación y puesta en marcha de política pública este diseño institucional tiene dos implicaciones importantes. En primer lugar, el sistema electoral cuasi mayoritario invita a los grandes partidos a actuar de forma programática cuando alcanzan el poder (Estévez-Abe y Naldini, 2016). Es decir, a materializar sus promesas en legislación concreta. De ahí que los Gobiernos entren a veces en una actividad legislativa frenética, sobre todo cuando se acerca el fin de las legislaturas. Una segunda consecuencia de este particular diseño institucional es el desarrollo de estrategias de cooperación entre los partidos de ámbito estatal y autonómico. El papel bisagra que con frecuencia han jugado los partidos autonómicos en la gobernabilidad nacional les ha concedido una relevancia considerable que han utilizado para ganar autoridad sobre políticas concretas en ámbito estatal y en el autonómico. Sabemos que esta dinámica favorece que la cuestión territorial y el reparto competencial entre los distintos niveles de Gobierno

estén muy presentes en la agenda política. Pero, además, la importancia del eje territorial y el particular diseño del sistema político también determina cómo se sitúan los partidos en otros temas que tienen menos que ver con la propia repartición del poder. En otras palabras, el clivaje territorial añade una dimensión más a la estructura de competencia política en España. En una investigación reciente (León, Alvariño y Llorenç, 2022), mostramos como la dimensión territorial no correlaciona perfectamente con el posicionamiento ideológico de los partidos. La izquierda estatal y la no estatal coinciden (aunque en distinto grado) en la descentralización, mientras que la derecha estatal y la no estatal se distancian de manera considerable. Esto genera un espacio político favorable para que se produzcan importantes alianzas entre partidos de izquierda de ámbito estatal y partidos autonómicos, ya sean conservadores o progresistas. El ejemplo más claro de la intersección de estos distintos ejes de conflicto lo constituye la política educativa. Al mismo tiempo, las pulsiones centralistas de la derecha española, acentuadas en la última década por el proceso independentista catalán y la entrada en escena de la extrema derecha, reducen su potencial político de coalición.

¿Cómo se traduce todo esto en capacidad de acuerdo? En las páginas que siguen veremos que, por una parte, la capacidad de acuerdo es mayor en unos ámbitos de política que en otros; por otra parte, sin embargo, ese espacio se ha visto visiblemente reducido por la creciente polarización política, incluso en temáticas escasamente politizadas en el pasado. Pensiones y reforma fiscal, por ejemplo, raramente entraban en la contienda política, mientras que ahora forman parte de afanadas batallas dialécticas entre la derecha y la izquierda. No obstante, esta politización también trae algunas sorpresas. La mayor competencia electoral entre bloques, es decir, entre partidos de la derecha por una parte y partidos de la izquierda por otra, ha generado un clima favorable para la innovación en políticas poco vigentes en el pasado, el caso más claro es el impulso por la ampliación del permiso por paternidad.

PENSIONES Y TRIBUTOS: LA POSIBILIDAD DEL PACTO

Si nos detenemos primero en las políticas redistributivas clásicas, los acuerdos han sido frecuentes. El Pacto de Toledo, por ejemplo, alcanzado en 1995 entre todos los partidos políticos, organizaciones sindicales y la patronal en un momento de no poca crispación política, con el fin de conseguir la sostenibilidad del sistema público de pensiones, ha logrado mantener a las pensiones al margen de la contienda electoral, al menos hasta hace poco. El Pacto de Toledo y su comisión correspondiente institucionalizaron el diálogo multipartidista y una línea de reforma acordada en materia de pensiones, y el éxito, desde este punto de vista, es considerable. Pese a que en las votaciones de las reformas específicas no siempre se alcanza un consenso, el pacto posibilita la negociación y el acuerdo. La comisión parlamentaria del Pacto de Toledo fue capaz de introducir mejoras en el sistema sin que el contenido de las reformas fuera nunca objeto de pugna política. La tabla 4 muestra el apoyo unánime a las distintas reformas desde la primera en 1995 hasta la última del 2022. Ese clima de acuerdo se rompe primero con la propuesta de reforma del PSOE en el 2011 y después con la reforma del 2013 que realiza Rajoy en plena crisis económica y que consigue salir adelante gracias a la mayoría absoluta del PP sin el apoyo de ningún otro partido. Con un poco de perspectiva, sin embargo, esta reforma que se aprueba fuera del marco de acuerdo del Pacto de Toledo terminó por quedar sin efecto cuando se relajó la presión de Bruselas por contener el gasto en materia de pensiones. El factor de sostenibilidad que pretendía garantizar el equilibrio financiero del sistema a largo plazo nunca llegó a aplicarse, porque en realidad casi nadie sabía bien cómo hacerlo. Por otra parte, el índice para tratar de contener la revalorización de las pensiones también terminó por descartarse.

TABLA 4

VOTACIONES PARLAMENTARIAS EN EL MARCO DEL PACTO DE TOLEDO EN MATERIA DE PENSIONES. SENTIDO DEL VOTO DE CADA PARTIDO FRENTE A CADA LEY, REFORMA O PROPUESTA DE MEDIDAS

AÑO	PROPONE	REFORMA	PP	PSOE	CiU	PNV	ERC	IU/UP	VOX	Cs
1995	CiU	Pacto de Toledo	+	+	+	+	+	+		

2003	Comisión PdT*	Propuesta de reforma de las pensiones	+	+	+	+	+	+		
2007	PSOE	Ley de la Seguridad Social	+	+	+	+	+	+		
2011	Comisión PdT*	Propuesta de reforma de las pensiones	+	+	+	+	+	+		
2011	PSOE	Reforma de las pensiones	-	+	+	-	-	-		
2013	PP	Reforma de las pensiones	+	-	-	-	-	-		
2020	Comisión PdT*	Propuesta de reforma de las pensiones	+	+		+	+	+	-	+
2020	PSOE/UP	IMV	+	+		+	+	+	/	+
2021	PSOE/UP	Reforma de las pensiones	-	+		+	+	+	-	-

*Comisión Pacto de Toledo. Los votos pueden ser a favor o abstención (+) o en contra (-). IU se transforma en la coalición UP a partir del 2019. CiU desaparece en el año 2015.
Fuente: Elaboración propia a partir de documentos del Congreso y de la prensa.

En el 2020, en plena pandemia, la Comisión del Pacto de Toledo propone una propuesta de reforma de las pensiones que apoyan entonces todos los partidos políticos. Sin embargo, en la reforma de diciembre de 2022 se vuelve a romper el acuerdo. La reforma vuelve a vincular las pensiones al IPC, lo cual implica un aumento exponencial del gasto en pensiones. La subida supone un aumento del 8,5% de las pensiones del Sistema de Seguridad Social y de Clases Pasivas del Estado para el 2023. La reforma obtuvo el consenso de las organizaciones sindicales y empresariales, pero, tal y como ocurrió con la ley de 2013, no contó con los votos de la oposición que en este caso fueron Partido Popular, Vox y Ciudadanos. La principal objeción del PP fue la derogación del factor de sostenibilidad y la revalorización de las pensiones de acuerdo al IPC. En discusión parlamentaria, hubo no pocos fuegos cruzados. En los debates previos a la votación, el entonces líder de la oposición, Pablo Casado, acusaría a Sánchez de “contrarreformar” y prometió volver a la ley anterior si ganaba las siguientes elecciones. En el momento de su votación, el Partido Popular, con apoyo de Vox, presentaró una enmienda a la totalidad del proyecto que fue sin embargo rechazada[5]. Para el PSOE, por otra parte, la reforma y, en especial, la revalorización de las pensiones según el IPC sigue lo acordado en la renovación del Pacto de Toledo de noviembre del 2020 aceptada por todos los partidos del arco parlamentario. Desde la

tribuna de oradores, el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, espetó: "Hablamos mucho de pactos, pero resulta que con el Partido Popular se están volando esos pactos y esos puentes. […] lo que está haciendo es romper el Pacto de Toledo"[6]. Más recientemente, el actual presidente del Partido Popular, Alberto Núñez Feijóo, reprochaba por su parte a Sánchez que propusiera reformas de manera unilateral, sin diálogo ni consenso previo porque "[…] yo lo que digo es que hay dos clases de políticos, los que piensan en los próximos años y los que piensan en año electoral. […] Esto es una propuesta unilateral, eso no se ha hablado con nadie, hay un foro que es para hablar estas cosas y yo me entero leyendo *Expansión*". En suma, impulsada por el PSOE y aceptada por Unidas Podemos, nos encontramos con una nueva ley con modificaciones clave en el sistema de jubilaciones, pero sin acuerdo entre Gobierno y oposición. Reproches cruzados sobre la falta de cumplimiento de los pactos.

El sistema tributario es otro ámbito de política pública donde hasta hace relativamente poco tiempo, las diferencias ideológicas no han impedido a los partidos alcanzar acuerdos puntuales en varias leyes, aunque evidentemente partidos de izquierda y derecha difieren en cuanto a su nivel de progresividad. El fuerte esfuerzo de gasto público para amortiguar los efectos de las crisis recientes, el nuevo riesgo de recesión económica y los elevados niveles de deuda han otorgado de nuevo protagonismo a la idea de un pacto fiscal, aunque, a juzgar por las declaraciones, resulta inverosímil.

El nivel de presión fiscal en España se sitúa por debajo de la media de los países de la UE-28 y, en consecuencia, su capacidad redistributiva es considerablemente menor que el resto de los países europeos. En el 2022, el Gobierno presentó un "paquete de medidas fiscales para incidir en la justicia social y la eficiencia económica"[7]. Los puntos centrales de la propuesta fueron la creación de un impuesto para las grandes fortunas, la subida del IRPF a las rentas de capital superiores a 200.000 y 300.000 euros anuales, y la limitación de las bases negativas para grandes empresas. A su vez, proponía aliviar la presión fiscal a las rentas medias-bajas con una rebaja del IRPF (para rentas de entre 15.000 y 21.000 euros), el aumento del mínimo de

tributación de 14.000 a 15.000 euros y rebajas adicionales para autónomos y pymes. Esta reforma fiscal logró el acuerdo interno de gobierno entre PSOE y UP, principalmente por el aumento a los impuestos para las grandes fortunas. De hecho, la reforma fiscal ya formaba parte del acuerdo de gobierno entre los dos partidos. Pero la dialéctica entre el Gobierno y la oposición ha sido fundamentalmente de confrontación. De nuevo, donde antes existía un relativo entendimiento respecto a la dirección de las reformas, ahora hay posturas no solo contrarias, sino aparentemente irreconciliables. Donde la izquierda ve justicia fiscal, la derecha encuentra ruina. Pablo Casado ya en 2021 explicaba que las primeras medidas económicas que tomaría al llegar al Gobierno serían "una revolución fiscal" y una bajada generalizada de impuestos que pasaría por bajar el IRPF por debajo del 40% y suprimir los impuestos de sucesiones, donaciones, actos jurídicos documentados y patrimonio[8]. Más recientemente, y en el mismo foro en el que Sánchez explicó su plan de reforma fiscal, Alberto Núñez Feijóo habló de planteamientos dogmáticos, clichés desfasados y populismo fiscal: "Hay momentos en los que bajar la presión tributaria no es de derechas ni de izquierdas, sino de sentido común", dijo. Y agregó "una cosa es pedir una tasa de solidaridad y otra decir que hemos de perseguir a los ricos, como los llama el Gobierno"[9]. Los expresidentes del Gobierno Felipe González y Mariano Rajoy también se pronunciaron en esos mismos días contrarios a "una guerra entre ricos y pobres". Otros actores relevantes también sugirieron la idea del acuerdo en materia fiscal, aunque con significados muy distintos. El Banco de España planteó la importancia de un "pacto de rentas" que evitase la indexación automática de los salarios a la inflación"[10]. También lo solicitó el líder valenciano Ximo Puig para evitar el *dumping* fiscal entre las comunidades autónomas ante la intención de muchas de ellas de rebajar sus tramos autonómicos y otros impuestos al patrimonio en el actual contexto de inflación.

EL INGRESO MÍNIMO VITAL, LA REFORMA LABORAL

Y EL PERMISO DE PATERNIDAD: MAYORÍAS INSOSPECHADAS

La aprobación del ingreso mínimo vital (IMV) en mayo del 2020, apenas cinco meses después del inicio de la legislatura y en pleno estado de alarma por la pandemia de COVID-19, constituye un insólito caso de acuerdo parlamentario unánime. Se trata de un ingreso no contributivo de carácter permanente y que responde a la necesidad de dar respuesta a las extraordinariamente elevadas tasas de pobreza y exclusión social. De hecho, la Comisión Europea y el Consejo Europeo llevaban años exigiendo a los Gobiernos españoles una solución coherente y eficaz para erradicar la pobreza y en especial la pobreza infantil. La red estatal mínima de protección pretende evitar la fragmentación que provoca la gran disparidad de programas de rentas mínimas que existe entre las distintas comunidades autónomas. La propuesta llevaba en la agenda política desde el 2015; sin embargo, la situación de emergencia social y económica favoreció una inusitada unanimidad en un momento político en el que suele prevalecer la ruptura. Todos los partidos del arco parlamentario votaron a favor, con la única excepción del partido de extrema derecha que optó por atizar, una vez más, las llamas de la xenofobia. El diputado de Vox Juan José Aizcorbe Torra, en la sesión plenaria de diciembre del 2021 justificó su falta de apoyo al IMV porque no se introdujo como criterio la nacionalidad, sino el requisito de un año de residencia legal en España y eso supondría, extrañamente, una "llamada a la inmigración ilegal". Aun así, el partido de extrema derecha se abstuvo, en lugar de votar en contra.

A pesar de las excepcionales circunstancias en las que fue aprobado, el ingreso mínimo vital ha venido para quedarse. En primer lugar, porque con las altas tasas de pobreza y personas en riesgo de exclusión, esta red mínima de protección es más necesaria que nunca, incluso en periodos de relativa normalidad. Quizá, su aprobación fue posible gracias a la situación de emergencia que atravesaba el país, pero su razón de ser va mucho más allá de crisis coyunturales. Y, en segundo lugar, porque no existe ningún país en

Europa que no cuente con este suelo mínimo de protección a escala estatal y la Comisión y el Consejo europeos llevan muchos años insistiendo en la reparación de esta anomalía. Sin embargo, este tipo de prestaciones pueden estar sometidas a cambios profundos en función del modo de delimitar su relación con el empleo. Mientras que algunos sistemas buscan la activación a través de incentivos formativos o económicos, otros establecen sanciones para limitar la generosidad de la prestación. Es en esta variabilidad donde encontramos diferencias de raíz sobre la propia definición de la pobreza y la relación que debe existir entre el empleo y la prestación.

La reforma laboral de febrero del 2022 también fue aprobada gracias a una mayoría parlamentaria mínima y fruto de una polémica votación. La reforma tenía como principal objetivo reducir la elevada temporalidad. El proyecto fue consensuado con sindicatos y organizaciones patronales y aprobado con 175 votos a favor y 174 en contra. El voto telemático equivocado de un único diputado del Partido Popular permitió la aprobación. A pesar de ser un éxito de la negociación concertada, la reforma fue criticada tanto por los propios socios del Gobierno como por los partidos de la derecha. Los argumentos de un lado y otro, sin embargo, no son del todo consistentes, parecen haber prevalecido lógicas electoralistas. Mientras los líderes sindicales hablaban del mayor avance en derechos laborales en la historia de la democracia en España, todos los partidos políticos acusaron al Gobierno, en particular a la ministra de Trabajo, Yolanda Díaz, de no haber consensuado el contenido de la ley. El líder de Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) Gabriel Rufián expresó que no había sido un proceso de negociación, sino de imposición. Por parte del Bloque Nacionalista Galego (BNG), Néstor Rego, acusó al Gobierno de coalición de seguir lo dictado por la Unión Europea y los empresarios, y desoír a los trabajadores; el portavoz del Partido Nacionalista Vasco (PNV), Esteban Aitor, habló incluso de chantaje: "Nos gustan los consensos, pero los consensos no se imponen y menos en un Parlamento democrático"[11].

Sin embargo, la ley que según el líder de la oposición nacía "muerta y deslegitimada", consiguió el compromiso tripartito entre Gobierno, fuerzas sindicales y organizaciones empresariales para reducir la extraordinaria

temporalidad del mercado laboral español. En muchos otros aspectos la reforma fue insuficiente, por motivos distintos, para los diferentes actores involucrados, pero como acertadamente expresaba el presidente del Consejo Económico y Social, Antón Costas, la reforma constituyó un "acuerdo armónico de frustraciones recíprocas". En tan solo un año, la reforma ha conseguido reducir la temporalidad del mercado laboral de un 27 a un 21% gracias al fuerte aumento de los contratos indefinidos. En el mes de abril del 2022 se firmó un 48%, frente al 10% histórico[12]. Entre los indefinidos, los que más crecieron fueron los fijos-discontinuos. Entre diciembre del 2021 y abril del 2022 pasaron de representar el 9,6% de los indefinidos a un 34%[13].

Otro éxito de negociación fue la conocida como "ley rider" algunos meses atrás por parte también de la titular de Trabajo. A pesar de que uno de los rasgos definitorios del trabajo de plataformas digitales es su debilidad sindical, en el caso español, sentencias judiciales a favor del reconocimiento de los repartidores como trabajadores por cuenta ajena, las propias asociaciones de este colectivo que consiguieron el apoyo de los dos sindicatos mayoritarios y una predisposición favorable por parte del Gobierno de coalición de izquierdas fueron elementos que jugaron a favor de la aprobación de la ley. La ley reconoce dos aspectos importantes. En primer lugar, establece que los *riders* tienen una relación laboral con las compañías que operan en plataformas digitales y, por tanto, les corresponden todos los derechos sociales y laborales reconocidos para los trabajadores por cuenta ajena, incluidos el subsidio por desempleo, la baja por enfermedad o la pensión. En segundo lugar, la ley obliga a las plataformas a compartir con los trabajadores la fórmula de los algoritmos que utilizan, entre otras cosas, para asignar las cargas de trabajo o monitorizar su rendimiento. Esta exigencia de transparencia a las compañías que utilizan algoritmos también en su política de recursos humanos es un paso importante para identificar sesgos discriminatorios en el propio diseño del algoritmo.

A veces, la fragmentación política tiene sus cosas buenas. Hasta el 2017, los padres disponían de un permiso de 13 días remunerados por nacimiento o adopción. La Ley Orgánica 3/2007 por la igualdad efectiva entre hombres y

mujeres del Gobierno de Zapatero contemplaba la ampliación del permiso a cuatro semanas. Pero la larga crisis económica dejó en suspenso esta y muchas otras medidas por falta de presupuesto. Finalmente, en el 2017 el permiso se amplía a cuatro semanas, aunque no fue bajo un Gobierno socialista, sino con el Gobierno del PP de Mariano Rajoy. Curiosamente, la extensión del permiso por paternidad fue una de las demandas que Ciudadanos puso encima de la mesa para apoyar la investidura de Rajoy. El documento "150 compromisos para mejorar España", firmado en agosto del 2016 por ambos partidos, proponía la implementación efectiva de las cuatro semanas, ampliable a cuatro semanas más al año siguiente. Por su parte, en el bloque de la izquierda también había interés por la medida. En octubre del 2016 el Parlamento aprobó la iniciativa legislativa presentada por Unidas Podemos para equiparar los permisos de maternidad y paternidad en 16 semanas no transferibles. PSOE y otros partidos minoritarios apoyaron la propuesta, pero PP y Cs se opusieron por razones presupuestarias. En enero del 2017 el Gobierno de Rajoy hizo efectiva la ampliación a cinco semanas con un presupuesto total de 235 millones de euros. El permiso de paternidad seguía en la agenda política; esta vez, la equiparación de los permisos formó parte del paquete de medidas que Unidas Podemos planteó a Sánchez como base de un acuerdo parlamentario para formar Gobierno. Finalmente, el 18 de julio, el Parlamento aprueba por unanimidad con los votos a favor de todos los partidos, incluido el PP que vetó en dos ocasiones la llegada de la iniciativa de UP al Congreso, la equiparación de los permisos de maternidad y paternidad.

Desde una perspectiva comparada, el interés reciente tanto a derecha como a izquierda por la ampliación del permiso por paternidad puede resultar sorprendente. Mientras que la mayoría de los países avanzan lentamente hacia la equiparación de los permisos, lo que sitúa a España entre los países más vanguardistas en este sentido, la disponibilidad de permisos parentales remunerados (normalmente utilizados por las madres para alargar el permiso estatutario) y fórmulas varias de reducción de la jornada laboral cuando los niños son pequeños son mucho más frecuentes. Estas opciones no parecen

haber atraído el interés de ningún partido en nuestro país y eso que España es el único país europeo que no cuenta con un permiso parental remunerado.

CONFLICTOS MORALES EN MOVIMIENTO

La elevada polarización tanto entre la opinión pública como entre partidos en temas de carácter moral o cultural hacen que los acuerdos en estos ámbitos sean improbables, aunque la actividad legislativa es intensa. Los Gobiernos de izquierda han aprovechado este espacio electoral ideológicamente muy diferenciado para avanzar en leyes que han sido pioneras en Europa. Como muestra la tabla 5, la derecha ha votado en contra de la mayoría de estas leyes, aunque en pocas ocasiones la han contrarreformado al llegar al poder.

TABLA 5

LAS DIVISIONES EN MATERIA MORAL DIFICULTAN LOS ACUERDOS ENTRE DERECHA E IZQUIERDA A NIVEL NACIONAL. VOTACIONES PARLAMENTARIAS DE LEYES QUE EXPANDEN LA IGUALDAD DE DERECHOS. TODAS FUERON PROPUESTAS POR EL PSOE

AÑO	LEY	IU/UP	PANE IZQUIERDA	PP	CiU	CC	PNV	UPN	VOX	Cs
1981	Divorcio (I)	+	+	-	+		+			
1985	Aborto (I)	+	+	-	-*		-			
2004	Violencia de género	+	+	+	+	+	+	+		
2005	Matrimonio homosexual	+	+	-	+	+	+			
2005	Divorcio (II)	-	+	+	+	+	+	+		
2007	Igualdad de género	+	+	+	+	+	+			
2010	Aborto (II)	+	+	-	-*	-	-	-		
2022	Libertad sexual	+	+	-		+	+	+	-	+
2022	Salud reproductiva	+	+	-		+	+	-	-	-
2022	Ley trans	+	+	-		+	+	-	-	-

* Voto dividido; los diputados de CiU contaban con libertad de voto y, en la práctica, los de Convergència votaron en general a favor y los de Unió en contra. Los partidos de ámbito no estatal progresistas (PANE: ERC, BNG, HB, EHB Y CHA) están englobados bajo la misma categoría al votar siempre a favor. El carácter moderado o progresivo de las leyes está derivado de una comparación internacional hecha por Knill et al., (2014).

Fuente: León et al., 2022.

La tabla incluye las normas que legislan sobre temas que atañen a valores y posturas éticas acerca de temas tan dispares como la línea que separa la vida de la muerte, los roles de género, la identidad sexual o la salud reproductiva. Todas estas leyes de equiparación de derechos han sido propuestas por Gobiernos de izquierda con el apoyo de una coalición de partidos de izquierda y partidos nacionalistas de derechas e izquierdas. Por ejemplo, el PNV que desde sus orígenes ha mantenido relaciones institucionales estrechas con la Iglesia católica, votó en contra de la ley del aborto de 1985. Sin embargo, la progresiva secularización del partido le permitió votar a favor de otras reformas progresistas, entre ellas, la ley del divorcio en 1981, la ley que legalizaba el matrimonio homosexual en el 2005 y la ley del aborto del 2010. En todas estas leyes, el PNV se convirtió en una pieza clave de las coaliciones progresistas. De manera similar, el partido de centro-derecha catalán Convergencia i Unió apoyó todas las reformas, salvo las dos leyes relativas a la regulación del aborto en la que otorgó libertad de voto a sus diputados y diputadas.

Curiosamente, este conflicto moral no parece manifestarse en temas relacionados con la igualdad de género, donde el acuerdo, al menos hasta hace muy poco tiempo, ha sido absoluto. Las leyes contra la violencia de género del 2004 y la ley de igualdad entre hombres y mujeres del 2007, impulsadas ambas por el PSOE, obtuvieron el respaldo unánime del arco parlamentario. La ley del matrimonio homosexual y la ley del aborto del 2005 y del 2010, respectivamente, también ambas promulgadas por el PSOE, contaron con el voto en contra del Partido Popular, aunque no hubo después contrarreforma con el cambio de Gobierno, lo cual indica un cierto acuerdo implícito que permite la continuidad legislativa.

IGUALDAD DE GÉNERO: EL PELIGRO DE DINAMITAR LOS PUENTES

¿Qué factores impulsan este acuerdo transversal a favor de políticas de

igualdad de género? En primer lugar, y como ya hemos explicado, el proceso constante y acumulativo de secularización de la sociedad propicia cambios de carácter estructural que modifican las propias demandas políticas de las mujeres y de la sociedad en su conjunto. El aumento del empleo de las mujeres, el acceso a la educación superior y, en general, sus aspiraciones de emancipación económica y familiar provoca un viraje profundo en las estrategias electorales de los partidos interesados en atraer el voto de las mujeres. En España, el retraso en la mayoría de los procesos de cambio social por los cuarenta años de dictadura franquista favoreció que desde la década de los ochenta, y sobre todo la década de los noventa y la primera del 2000, se produjera un círculo virtuoso de incentivos para que todos los partidos defendieran la igualdad.

Sin embargo, la actual fragmentación y polarización políticas reducen radicalmente el espacio para el acuerdo en materia de igualdad por dos frentes distintos. En primer lugar, la aparición de la extrema derecha hace tambalear ese espacio de consenso, precisamente, porque su misión es hacer volar por los aires el contrato social sobre el que reposan las democracias liberales. Aunque todavía no sabemos bien cuál es la capacidad de contagio de partidos con posiciones más extremas, la derecha más moderada se ve ahora compitiendo por partidos que cuestionan el avance de derechos y las políticas en materia de igualdad, con una sorprendente habilidad para la tergiversación. En segundo lugar, estos consensos bastante transversales que se han producido en torno a la igualdad de género peligran por una creciente instrumentalización de la agenda feminista también desde algunos sectores de la izquierda. Aunque los temas que ahora se discuten tienen una mayor complejidad, lo que retroalimenta la polarización no es el avance de las políticas de igualdad en sí, sino la tendencia al uso partidista por parte de determinados actores —y esto incluye, por supuesto, a actores además de los partidos políticos—. Como veremos a continuación, el desacuerdo en las más recientes leyes proigualdad entre partidos de la izquierda e incluso entre los dos partidos que forman el actual Gobierno de coalición ha sido notoria.

Empecemos por la lucha contra la violencia de género. La primera ley

nacional, pionera en Europa, propuesta por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, se aprueba en el 2005 con el apoyo unánime de todos los partidos del arco parlamentario. La ley es el marco en el que se despliega el Pacto de Estado contra la Violencia de Género ratificado por todos los partidos políticos, por las comunidades autónomas y por las entidades locales en noviembre del 2016. Un año más tarde se renueva el pacto también con total unanimidad, aunque esta vez el compromiso por parte del Gobierno del PP es más simbólico que real al no comprometer la asignación presupuestaria que figuraba en el documento. Las Administraciones autonómicas y locales, los sindicatos y los principales partidos de la oposición mostraron su descontento al respecto, pero lo que hizo al Gobierno de Rajoy rectificar —incluyendo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado los 120 millones prometidos a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos— fueron las movilizaciones masivas en las calles de las principales ciudades de España. Las sentencias, de un tribunal ordinario primero y del Tribunal Superior de Justicia de Navarra después, del caso de "la Manada" prendieron la llama de la indignación. Ambos tribunales pronunciaron condenas menores al considerar que se trataba de un abuso y no una agresión sexual. El Tribunal Superior de Justicia revocó, algo más de un año después, las dos sentencias anteriores elevando finalmente a 15 años la pena de prisión de los cinco acusados. Pero el tema no se zanjó ahí. Muchas voces reclamaron la necesidad de revisar la tipificación de los delitos de agresión y abuso sexual en el Código Penal. El Ejecutivo de Mariano Rajoy encomendó un informe técnico. PSOE, Ciudadanos y Podemos propusieron también la revisión del Código Penal. Pero la moción de censura y el largo *impasse* posterior hasta la llegada de la XIV legislatura en enero del 2020 dejaron todo este reclamo de cambio congelado largo tiempo. Irene Montero, en su toma de posesión como ministra de Igualdad, recuperó uno de los lemas más icónicos de las protestas para prometer una ley integral de libertad sexual. La ley del "solo sí es sí" sería uno de los buques insignes del ministerio y de su agrupación política. Razones no faltaban. No solo porque el caso de la Manada, punta de iceberg de otras sentencias igualmente polémicas sobre casos de violación a mujeres,

provocaron gran indignación en las calles, también, porque la distinción entre abuso y agresión y su tipificación en el Código Penal, y la confusa aplicación del principio de consentimiento por parte de algunos jueces tuvo eco más allá de nuestras fronteras. Los toques de atención llegaron incluso por parte de la Comisaría europea de Justicia.

Pero el contexto político ya era otro y el espacio de consenso en torno a no solo la necesidad de combatir la violencia machista, sino de cómo hacerlo había menguado considerablemente. El 25 de noviembre del 2021 el Pacto de Estado contra la Violencia de Género se renueva, pero ya no hay unanimidad. Vox vota en contra e impide, además, que se pronuncie una declaración institucional de repudio de la violencia contra las mujeres porque en palabras de su diputada Carla Toscano "la violencia no tiene sexo". Una discusión entre dirigentes políticos de la derecha a pie de pancarta el 25N escenificaba bien la discordia. Tanto el Partido Popular como Ciudadanos reprocharon a Vox que negara la evidencia. Todos los partidos democráticos quisieron trasmitir una imagen de unidad, pero las discrepancias empezaron a ser cada vez más evidentes. Mientras que la derecha proponía un endurecimiento de las penas, la izquierda insistía en una estrategia más preventiva y rehabilitadora. El problema es que legislar en caliente tras una gran conmoción colectiva que dura años lleva más a lo primero que a lo segundo. La ministra de Igualdad se vio desde el principio encerrada en una contradicción irresoluble entre la promesa de más mano dura y la exploración de otras vías de más largo plazo que aborden las causas estructurales de la violencia machista. Desde sus comienzos, esta propuesta de ley fue enormemente divisiva en muchos frentes. Las divisiones se expresaron entre derecha e izquierda, entre Gobierno y judicatura, y entre los propios partidos del Gobierno de coalición. Las advertencias de que el primer texto presentado tenía deficiencias jurídicas llegaron desde muchos lugares, empezando por el propio Ministerio de Justicia. "En las excusas técnicas hay mucho machista frustrado", criticó el entonces vicepresidente del Gobierno Pablo Iglesias. Como ya viene siendo habitual, Vox no perdió la oportunidad para ensayar su lenguaje belicoso y xenófobo. La diputada Toscano acusaba

al Ejecutivo de impulsar una ley que "es otro ladrillo del muro del *apartheid* sexual que sufren los hombres en España". El PP, a su vez, criticaba el sesgo ideológico del texto, la vulneración de la seguridad jurídica y del principio de la presunción de inocencia. El enfrentamiento entre PSOE y UP se centró en la regulación de otras formas de violencia sexual: la trata en prostitución y la explotación sexual en el caso de los vientres de alquiler. Mientras el proyecto de ley otorga permiso de residencia y trabajo a las mujeres en situación administrativa irregular víctimas de violencia sexual, omite la regulación de la prostitución. Curiosamente, tanto el PP, que votó en contra, como el PSOE, que votó a favor, lamentaban que la ley no contuviera ni una sola referencia de condena a la prostitución. El PSOE propuso una enmienda al primer borrador para incorporar la tercería locativa, una figura jurídica que reconoce responsabilidades penales a quienes alquilan algún lugar en el que se ejerce la prostitución. Para el partido socialista, esta figura jurídica permite perseguir y penar a los proxenetas. Sin embargo, fueron los partidos próximos a Unidas Podemos quienes exigieron retirar la referencia del texto. ERC anunciaba triunfante en la tribuna de oradores que "si hoy no hay la tercería locativa en esta ley es gracias a Esquerra Republicana de Catalunya, porque, si no, estaría". Mientras tanto, Candidatura de Unidad Popular (CUP) se lamentaba de que se hubiera "colado" una enmienda sobre la publicidad del trabajo sexual por no respetar el pacto "de que todo aquello relativo al trabajo sexual quedaba fuera de esta ley". Por diferencias entre los partidos de izquierda quedó también excluida la propuesta de la ministra de Igualdad, Irene Montero, de perseguir penalmente a las agencias y empresas que promocionan los vientres de alquiler. Las líneas ideológicas divisorias están tan poco claras, que en la defensa de la maternidad subrogada coinciden partidos diametralmente opuestos en todo lo demás.

Pero lo cierto es que el texto pasó durante los más de dos años de preparación numerosos filtros. En primer lugar, Justicia aprobó el texto final presentado por Igualdad y el Consejo de Ministros dio finalmente luz verde en marzo de 2020. El Consejo General del Poder Judicial alertó de que al rebajar las penas de los agresores, la ley podría tener un efecto de

desprotección para las víctimas y, sin embargo, ningún órgano alertó sobre la disposición transitoria que se introduce cada vez que se modifica el Código Penal y esto incluye al Consejo Fiscal, el Consejo de Estado y las comisiones de Justicia del Congreso y del Senado. Finalmente, la Ley de Garantía Integral de la Libertad Sexual, aprobada en el 2022, contó con el voto a favor de todo el Parlamento a excepción de los votos en contra del PP, Vox y el partido independentista catalán CUP. La votación final se produjo el 25 de agosto después de varias enmiendas que retrasaron su aprobación. A la vista de los problemas, la pregunta fundamental es sobre quién recae ahora la responsabilidad. En una democracia parlamentaria, el ejercicio de la potestad legislativa del Estado corresponde al Congreso y al Senado, y su cometido principal es precisamente controlar la acción del Gobierno. En estos tiempos revueltos que corren, esa tarea es hoy más esencial que nunca.

En este 2022 también se modificó la ley de interrupción voluntaria del embarazo (IVE), de nuevo, sin los votos del PP y de Vox. El principal punto de conflicto fue la eliminación del permiso paterno para poder abortar en mujeres a partir de los 16 años de edad. Esta modificación llevó a cierto nivel de conflicto interno en el PP. Feijóo manifestaba en los meses previos a la votación que "si la legislación en España prohíbe consumir alcohol a una menor de 18 años parece razonable que esa legislación solicite el permiso de los padres para la interrupción voluntaria del embarazo". Sin embargo, la presidenta de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, se expresó en la dirección contraria. En realidad, es un ejemplo más de la tracción trasera que genera la presencia de la extrema derecha en partidos que comparten un cierto espacio electoral, sobre todo en temas con fuerte contenido moral. La posibilidad de que una menor de 16 años aborte sin consentimiento paterno ya estuvo incluida en la ley del aborto que el Gobierno de Mariano Rajoy aprobó en el 2015. Para evitar el debate y la negociación interna, el grupo parlamentario popular optó por presentar una enmienda contra la reforma y no un texto alternativo. Vox, apuntando contra el PP más que contra el Gobierno progresista, arremetía precisamente por la falta de confrontación: "El derecho a la vida de todos y cada uno de nosotros no puede decidirse por

medio del consenso. Señorías del Partido Popular, no es el consenso el que decide si un valor de la vida tiene valor”[14].

El otro gran caballo de Troya de la agenda feminista y de izquierdas es la llamada ley trans donde la confrontación entre feministas destacadas del PSOE y UP alcanzó un voltaje difícil de digerir, especialmente en redes sociales, espacios polarizadores por excelencia. La ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBi+ ha tardado un año desde que fuera aprobado el anteproyecto de ley hasta que el Consejo de Ministros diera luz verde. La ley permite la autodeterminación de género sin necesidad de ningún informe o tratamiento médico a partir de los 14 años. El PP y Vox presentaron una enmienda a la totalidad del proyecto de ley que no prosperó. Por parte de Vox, los argumentos son fuertemente ideológicos. Abascal acusó al Gobierno de adoctrinamiento e ingeniería social, incompatibles con la libertad de pensamiento. El rechazo del PP, sin embargo, tenía un carácter más programático y conectaba en realidad en muchos puntos con el planteamiento que se hacía desde el sector más crítico del partido socialista y el movimiento feminista. Acusaban al proyecto de propugnar un cambio de paradigma en todo el ordenamiento jurídico, pretendiendo redefinir quién es hombre y quién mujer, poniendo en riesgo la legislación y las políticas de lucha contra la discriminación hacia las mujeres.

Como una forma de salir del atolladero en el que se encontraban, el pasado mes de octubre del 2022, el PSOE recurrió a uno de los mecanismos de veto indirecto disponibles en el Parlamento: ampliar el periodo para presentar enmiendas a la ley, lo cual, *de facto*, retrasó la toma de decisión. Este movimiento provocó la renuncia de la única parlamentaria trans en la historia de España, Carla Antonelli. La ley fue finalmente aprobada el 22 de diciembre del 2022 por el Pleno del Congreso con los votos en contra del PP, Vox y Ciudadanos.

Más allá de la capacidad coyuntural de la alianza y las confrontaciones personales, intervienen incertidumbres de orden ontológico y político que vienen marcadas por marcos culturales y prácticas institucionales que

predisponen maneras de narrar. Como bien explica Sheila Jasanoff (2005) en su artículo "In the democracies of DNA", los avances en biotecnología convierten en inestables las fronteras entre lo biológico y lo no biológico, lo que es natural y lo que no lo es. Distintas culturas políticas tienen una capacidad diferenciada de lidiar con esta incertidumbre. Tanto en el caso de la maternidad subrogada como en el caso transgénero lo que está en juego son las reglas biológicas de la reproducción y en ambos casos han sido clave los avances médicos y tecnológicos que permiten cruzar fronteras inimaginables un tiempo atrás. Desde la perspectiva de las coaliciones posibles, estos temas de "segunda generación" tienen una complejidad que no tienen las políticas clásicas de igualdad de género. Las reivindicaciones han dejado de ser juegos de suma positiva para una constelación amplia de grupos de interés, movimientos sociales y partidos políticos. Para el feminismo crítico con la maternidad subrogada o la autodeterminación de género, compartir espacio político con grupos ultracatólicos que ven en estas nuevas formas de reproducción una amenaza al orden natural de las cosas es siempre una fuente de disputas, porque estos últimos utilizan el mismo argumentario para oponerse también al aborto y, más en general, a la libertad reproductiva de las mujeres. Son extraños compañeros de viaje para la lucha feminista y eso explica la debilidad de la coalición. Por otra parte, se encuentran importantes grupos de presión a favor de la maternidad subrogada, aliados del movimiento feminista, que la defienden junto a la reivindicación del "derecho a la paternidad". En el caso de la prostitución o de los vientres de alquiler, el carácter transfronterizo de la trata y la explotación de mujeres en situación de extrema vulnerabilidad se contraponen a argumentos libertarios que defienden la libertad individual de elegir por encima de discursos que consideran moralizantes.

BARRERAS INFRANQUEABLES, PACTOS IMPOSIBLES: REFORMAS Y CONTRARREFORMAS EN EDUCACIÓN

Un ámbito interesante de política social en el que convergen de manera simultánea conflictos de naturaleza moral, económica y territorial es el educativo. Las ocho leyes nacionales de educación desde el principio de la democracia dan cuenta de conflictos que hacen inimaginable el, por otra parte, tan necesario, pacto por la educación. Los dos grandes partidos que se han alternado en el poder no solo no han llegado a ningún acuerdo político desde la transición, sino que las contrarreformas han sido constantes.

En materia educativa, la presencia de múltiples divisiones políticas dificulta de manera extrema que los partidos puedan encontrar un lugar común de negociación. Esto es preocupante, porque la educación no solo juega un papel clave a la hora de reducir la desigualdad, sino que es al mismo tiempo una pieza clave en la propia reproducción de las desigualdades. La creciente segregación entre la educación pública y la privada, y dentro de la propia red pública, la que se produce entre unos centros educativos y otros, es hoy uno de los principales mecanismos de reparto de la ventaja y la desventaja social. Por esto es tan importante acordar reformas que incidan en la igualdad de oportunidades.

TABLA 6

VOTACIONES PARLAMENTARIAS DE LAS DISTINTAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN DESDE 1985 HASTA 2020

AÑO	LEY	CONTENIDO	PP	PSOE	IU/UP	PANE IZQUIERDA*	CiU/JXC	PNV	CC
1985	LODE	Progresista	-	+	+	+	+	-	
1990	LOGSE	Progresista	-	+	+	+	+	+	
2002	LOCE	Conservador	+	-	-	-	-	-	+
2005	LOE	Progresista	-	+	+	+	+	+	+
2013	LOMCE	Conservador	+	-	-	-	-		-
2020	LOMLOE	Progresista	-	+	+	+	+	-	-

*Partidos de ámbito no estatal progresistas (ERC, BNG, HB, EHB Y CHA). Los nuevos partidos que aparecen en la votación de la LOMLOE no son incluidos para facilitar la lectura de la tabla, con la excepción de UP, coalición que incluye a IU, y de JxC, partido que consideramos en general continuador de CiU.
Fuente: León et al., 2019.

La polarización política en el ámbito educativo se remonta a la redacción

del artículo 27 sobre el derecho a la educación de la Constitución de 1978. Las negociaciones fueron muy tensas y el resultado fue un texto más bien ambiguo. Desde entonces, el marco de esta ambigüedad ha servido para librar una batalla legislativa entre coaliciones políticas con posiciones irreconciliables en, al menos, tres ámbitos: el papel que debe tener la enseñanza religiosa en el currículo escolar, la autonomía de la escuela concertada y privada respecto al control estatal, y la distribución territorial de las competencias educativas. Comparado con otros ámbitos de política social, la regulación de la educación ha generado un récord de reformas, en un tira y afloja permanente mantenido entre dos coaliciones de partidos que nunca votan juntas.

Las leyes del PSOE (cuatro desde el inicio de la democracia) avanzan hacia la laicidad del sistema educativo al reducir el peso que se le otorga a la asignatura de religión en el expediente académico. También regulan, aunque tímidamente, el peso de la escuela privada y concertada en el conjunto del sistema. Finalmente, impulsan la descentralización de la educación en aspectos que van mucho más allá de la gestión del sistema, como, por ejemplo, el propio diseño curricular y el peso de las lenguas cooficiales. Por el contrario, las leyes introducidas por los gobiernos del PP tratan de preservar o recuperar el espacio de la asignatura de religión en la educación obligatoria, defienden la escuela concertada y privada a través de la libre elección de centro y también, sobre todo en la más reciente, devuelven protagonismo al Estado en el control de la educación obligatoria. La pulsión centralizadora de la derecha en el terreno educativo explica que los partidos nacionalistas de centro-derecha, incluso algunos con fuertes vínculos con la Iglesia católica como la extinta Convergència i Unió (CiU) o el PNV, voten con el PSOE reformas que reducen el peso de la religión, pero al mismo tiempo avanzan en la gobernanza subestatal. En general, y como muestra la tabla 6, las reformas del PSOE cuentan con una coalición sólida de partidos de izquierdas y partidos de ámbito autonómico, mientras que las reformas impulsadas por el PP apenas encuentran apoyos en todo el arco parlamentario. La última ley de educación, la LOMLOE, impulsada por la

ministra socialista Isabel Celaá y aprobada en el 2020, desató la ira de las fuerzas conservadoras al eliminar el castellano como lengua vehicular y buscar un nuevo equilibrio curricular entre el ministerio y los Gobiernos autonómicos. Además, introduce medidas contra la segregación escolar, equilibrando la proporción del alumnado vulnerable entre escuelas públicas y escuelas concertadas. La ley fue aprobada con los votos del PSOE, UP, ERC, PNV y distintos grupos minoritarios. Como suele ser habitual, el debate parlamentario se ciñó a los principales elementos en discordia. Mientras que el presidente del Gobierno defendía la pluralidad lingüística, la igualdad de oportunidades, y la educación inclusiva, el entonces jefe de la oposición aseguraba que la nueva ley "arrasa la cultura del esfuerzo, del mérito y de la capacidad que consagra el ascensor social. Prefiere la ingeniería social al ascensor social". Resulta llamativo que el PP, que no ha logrado apoyo para ninguna de sus reformas educativas, reclamara "un gran debate nacional, sereno, plural, transparente y abierto y donde participen todas las fuerzas cívicas, políticas y culturales".

Estos desacuerdos que podríamos considerar sistémicos entre los partidos coinciden también con una polarización en la opinión pública. El electorado parece dividirse casi a partes iguales a favor o en contra del papel que debe de jugar la escuela privada en el sistema educativo español. Una encuesta realizada por INVEDUC (2014) mostraba un 43% de personas a favor de que las escuelas privadas jugaran un rol importante en el sistema educativo, mientras que un 41% opinaba justo lo contrario. Esta tendencia se reproduce con una encuesta realizada en el 2012 por el Centro Estudios Sociológicos (CIS): un 39% de los encuestados opinaba que las enseñanzas privada y concertada funcionaban mejor que la pública, frente a un 36% que opinaba justo lo contrario. Además, las diferencias no parecen cambiar con el tiempo, lo que indica que la opinión pública en política educativa está dividida de forma estructural. Como hemos visto, estas tendencias se han reproducido en la arena parlamentaria.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Hace aproximadamente dos años, los países del mundo entero ponían en marcha sus repertorios de poder estatal para hacer frente a la amenaza del coronavirus. Cuando la Organización Mundial de la Salud alertó el 11 de marzo del 2020 que la COVID-19 alcanzaba dimensiones pandémicas, algunos países ya habían declarado sus estados de alarma, otros lo hicieron en cuestión de días. El virus se convirtió en apenas unas semanas en la nueva amenaza global. Pronto nos acostumbramos a comparecencias diarias de mandatarios —civiles y militares— que instaban a sus compatriotas a vencer al enemigo común. Cuanto más apremiantes eran las circunstancias, más bélico se volvía el lenguaje. La urgencia en la toma de decisiones cancelaba la función de control de los Parlamentos, debilitaba la gobernanza multinivel e imponía sacrificios en derechos y libertades a cambio de seguridad. El Estado de bienestar estuvo en el epicentro de esa acción. Los hospitales, los subsidios a empresas y familias, los expedientes de regulación de empleo o la infraestructura pública formaban parte de un sofisticado entramado institucional a disposición de la salud, el bienestar y la supervivencia. Incluso los "agujeros negros" de las intervenciones de emergencia, como la frágil situación en la que se encontraron las residencias de mayores en buena parte de los países avanzados, o la desatención de menores en situación de vulnerabilidad por el cierre de las escuelas, se explican, al menos parcialmente, por las propias debilidades del Estado de bienestar.

En muchos aspectos, la respuesta a la pandemia supuso un cambio de

paradigma frente a la austeridad ensayada la década anterior. Tras décadas de una erosión del Estado de bienestar meticulosamente calculada, la fuerte convulsión que provocó la pandemia en el mundo entero nos ayudó a resignificar el valor de lo público. Keynes volvió a la palestra para legitimar fuertes niveles de gasto social no solo como parachoques anticrisis, sino como precondición para la recuperación posterior. Tan solo dos años después, la guerra en Ucrania nos vuelve a situar en un contexto de emergencia social, energética y económica. Muchos Gobiernos europeos se han visto forzados a recurrir de nuevo a medidas extraordinarias propias de una economía de guerra para garantizar el abastecimiento energético y aliviar la tensión inflacionista. La Unión Europea activó la directiva de protección temporal, creada en el 2015 pero nunca aplicada hasta este momento, para dar respuesta a la salida masiva de ciudadanos ucranianos tras el inicio de la invasión rusa.

Sin embargo, ubicar la reforma del Estado de bienestar en estos léxicos de crisis y emergencia tiene sus contrapartidas. En primer lugar, los estados de excepción exigen intervenciones inmediatas y muy delimitadas en el tiempo que terminan por imponerse a actuaciones de más largo recorrido. El concepto de "emergencia social", al igual que el de "emergencia climática", nos transportan a objetivos de política pública muy acotados en cuanto a su alcance y duración. No es lo mismo concentrar esfuerzos de lucha contra el cambio climático desde objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que desde aproximaciones que entiendan la transversalidad del problema y la necesidad de políticas diversas, versátiles y de largo recorrido. De igual forma, no es lo mismo atender a problemas de inseguridad alimentaria o habitacional desde el prisma de la emergencia que desde la mirada más amplia y compleja de las causas estructurales de la pobreza y la escasez, también estructural, de políticas sociales efectivas. Si limitamos los servicios públicos más básicos, desde los servicios sociales a la atención médica primaria, a meros y exhaustos diques de contención, su esencial labor preventiva queda relegada a un segundo plano.

En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, otro gran problema del marco

de las actuaciones de emergencia es que permiten identificar unos riesgos a costa de otros. Lo que tienen en común la ciberseguridad, la seguridad marítima o aeroespacial, el terrorismo, las armas nucleares o la seguridad energética es que parten de la exogeneidad de la amenaza: un hipotético equilibrio interno roto desde fuera y, por tanto, una propuesta de intervenciones orientadas a neutralizar este peligroso enemigo común. No deja de resultar paradójico que las oleadas migratorias formen ahora parte del decálogo de riesgos contra la seguridad nacional de la mayoría de países cuando en absolutamente todos los indicadores de vulnerabilidad y exclusión social la población de origen extranjero y extracomunitario está siempre ampliamente sobrerrepresentada. Existe un inmenso contraste entre la política de puertas abiertas ejecutada con agilidad para recibir a los cientos de miles de ucranianos que huyeron de su país en los primeros meses del conflicto bélico y la habitual vulneración de la protección internacional de personas solicitantes de asilo por parte de los mismos Gobiernos o instituciones europeas en tiempos de normalidad política. La paradoja es que mientras intervenciones y gasto público enmarcadas en la emergencia suelen contar con el apoyo de la población e incitar al consenso de las fuerzas políticas, intervenciones similares fuera de esta coyuntura cuentan con el rechazo de una parte importante de la opinión pública y el bloqueo sistemático de las fuerzas de extrema derecha.

En tercer lugar, que asociemos situaciones de emergencia o crisis a la seguridad nacional y su repertorio de acciones disponibles conlleva un riesgo, no menor, de erosión de principios y formas de gobernanza democráticos. Entender las emergencias desde el prisma de la seguridad nos conduce a modos de gestión que priorizan un mando ejecutivo único supuestamente más ágil. Tendríamos que ser extremadamente cautelosos con respuestas que ahonden aún más en el debilitamiento de los mecanismos representativos de nuestras democracias y que legitimen la vulneración de derechos fundamentales. Si algo aprendimos de las políticas de austeridad de hace una década fue la necesidad de sopesar impactos diferenciados que tienen su origen en la desigualdad. Aquella crisis, cualquier crisis en realidad,

intervino sobre un tejido social cada vez más quebrado y unas ágoras políticas cada vez más exaltadas. Los marcos de actuación tienen que ser capaces de asumir toda esta complejidad. La pregunta más incómoda de formular es por qué todos los componentes que sirven de contrafuertes en una democracia desaparecen de golpe cuando se trata de gestionar una emergencia. Sin embargo, no podemos relegar a la democracia para esos insólitos momentos en los que no pasa nada.

En este libro he tratado de identificar los grandes desafíos que resultan de la quiebra del equilibrio entre la libertad individual y las exigencias colectivas. Estamos frente un Estado de bienestar que ya no es capaz de garantizar la movilidad social y que condena a capas cada vez más numerosas de la sociedad a la casi perpetua transmisión de la desventaja. Debemos estudiar la eficacia microscópica de todas y cada una de las políticas sociales, pero tenemos también que abordar una conversación que se integre en la crisis de lo que llamamos "democracia representativa". Al final, la capacidad de reformar el Estado de bienestar depende directamente de regeneradas coaliciones políticas capaces de mantener acuerdos sostenibles en el tiempo.

Las crisis pueden actuar como importantes palancas de cambio, pero seguiremos necesitando la acción política. Urge reconstruir los espacios de consenso y volver a practicar el extraño arte de pactar.

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, T. (2015): *Inequality, What can be done?*, Cambridge, Harvard University Press.

BLANCO, I. y NEL·LO, O. (2018): *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*, Madrid, Tirant lo Blanch.

BREMER, B. y MCDANIEL, S. (2020): "The ideational foundations of social democratic austerity in the context of the great recession", *Socio Economic Review*, vol. 18, nº 2, pp. 439-463.

BROBERG, G. y ROLL-HANSEN, N. (2005): *Eugenics and the Welfare State: Norway, Sweden, Denmark, and Finland*, Michigan, Michigan State University Press.

BROWN, D. (2001): "1945-51: Labour and the creation of the welfare state", *The Guardian*, https://bit.ly/3iI5t0L.

CLOS, C. DEL *et al*. (2022): "Digital divisions and Social Welfare in Spain", Viena, ESPAnet Congress.

CORDERO, G. y MONTERO, J. R. (2015): "Against bipartyism, towards dealignment? The 2014 European election in Spain", *South European Society and Politics*, vol. 20, nº 3, pp. 357-379, https://bit.ly/3XRwyxt.

DALY, M. *et al*. (2022): "COVID-19 and policies for care homes in the first wave of the pandemic in European welfare states: Too little, too late?", *Journal of European Social Policy*, vol. 32, nº 1, pp. 48-59, https://bit.ly/3Hgb7ki.

DURÁN, M. A. (2012): *El trabajo no remunerado en la economía global*, Bilbao, Fundación BBVA.

ESTÉVEZ-ABE, M. y NALDINI, M. (2016): "Politics of defamilialization: A comparison of Italy, Japan, Korea and Spain", *Journal of European Social Policy*, vol. 26, nº 4, pp. 327-343, https://bit.ly/3J4bShE.

GINGRICH, J. (2011): *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms (Cambridge Studies in Comparative Politics)*, Cambridge, Cambridge University Press.

GONZÁLEZ MOTOS, S. y BONAL SARRÓ, X. (2023): "Educación a distancia, familias y brecha digital: lecciones del cierre escolar", *Revista de Educación a Distancia (RED)*, vol. 23, nº 72.

GUILLÉN, A. M. y LEÓN, M. (2011): *The Spanish Welfare State in European Context*, Londres, Routdlege.

GUILLÉN, A. M.; LEÓN, M. y PAVOLINI, E. (2022): "Are 'carrots' better than 'sticks'?: New EU conditionality and social investment policies in the aftermath of the COVID-19 pandemic in Italy and Spain", *Comparative European Politics*, nº 20, pp. 220-237, https://bit.ly/3ZMxeWK.

HARARI, Y. N. (2018): *21 lecciones para el siglo XXI*, Madrid, Debate.

HINRICHS, K. (2000): "Elephants on the move. Patterns of public pension reform in OECD countries", *European Review*, vol. 8, nº 3, pp. 353-378.

Jasanoff, S. (2005): "In the democracies of DNA: Ontological uncertainty and political order in three states", *New Genetics and Society*, vol. 24, nº 2.

León, M. *et al*. (2019): "Policy change and partisan politics: Understanding family policy differentiation in two similar countries", *Social Politics*, vol. 28, nº 2, pp. 451-476.

— (2021): "Trapped in a blind spot: The COVID-19 crisis in nursing homes in Italy and Spain, *Social Policy and Society*, pp. 1-20.

— (2022): "Between equal opportunities and work-life balance: balancing institutional design in early years education in Spain", *Papers, Revista de Sociología*, vol. 107, nº 3, https://bit.ly/3WqIF3i.

León, M.; Alvariño, M. y Soler-Buades, Ll. (2022): Explaining morality policy coalitions in Spanish Parliamentary votes: The interaction of the Church-State conflict and territorial politics, *South European Society and Politics*, https://bit.ly/3XFCOZL.

León, M. y Maestripieri, L. (eds.) (2022): "Who benefits from childcare expansion?: Equal opportunities, social investment and social innovation in early years education and care", *Papers. Revista de Sociología*, vol. 107, nº 3, https://bit.ly/3D0XS4z.

Linz, J. (1973): "Early state-building and late peripheral nationalisms against the state: The case of Spain', en S. Rokkan y S. N. Eisenstadt (eds.), *Building States and Nations, Analyses by Region*, Beverly Hills, Sage, pp. 32-116.

Matsaganis, M. y Leventi, C. (2014): "The distributional impact of Austerity and the recession in Southern Europe", *South European Society and Politics*, vol. 19, nº 3, pp. 393-412.

Moreira, A. *et al*. (2020): "In the eye of the storm again!: Social policy responses to COVID-19 in Southern Europe", *Social Policy and Administration*, https://bit.ly/3GWfway.

Moreno, L. y Sarasa, S. (1992): *The Spanish "vía media" to the Development of the Welfare State*, Madrid, CSIC.

OCDE (2018): A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, París, OCDE Publishing.

Orriols, L. y Cordero, G. (2016): "The breakdown of the Spanish two-party system: The upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 general election", *South European Society and Politics*, vol. 21, nº 4, pp. 469-492.

Rodon, T. y Hierro, M. J. (2016): "Podemos and Ciudadanos Shake up the Spanish Party System: The 2015 Local and Regional Elections", *South European Society and Politics*, vol. 21, nº 3, pp. 339-357.

Simón, P. (2016): "The challenges of the new Spanish multipartism: Government formation failure and the 2016 general election", *South European Society and Politics*, vol. 21, nº 4, pp. 493-517.

Son Hing, L. *et al*. (2019): "Failure to respond to rising income inequality: Processes that legitimize growing disparities", *Daedalus*, vol. 148, nº 3, pp. 105-135.

Stiglitz, J.; Sen, A. y Fitoussi, J.-P. (2013): *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*, Madrid, RBA.

Trujillo Carmona, M. y Gómez Fortes, B. (2019): "La segregación electoral interurbana en España. Relación entre participación y renta", *VIII Informe Foessa*, documento de trabajo 3.4.

Waring, M. (1988): *If Women Counted*, Nueva York, Macmillan.

NOTAS

1 . Véase https://bit.ly/3ZJkT5H.

2 . Véase https://bit.ly/3Xm4PW1.

3 . Véase https://bit.ly/3XI7Wr6.

4 . Véase https://bit.ly/3iMPv5H.

5 . Véase https://bit.ly/3XzPNM8.

6 . Véase https://bit.ly/3GTDoLX.

7 . Véase https://bit.ly/3XF7n1c.

8 . Véase https://bit.ly/3XLZpn3.

9 . Véase https://bit.ly/3iJDHRL.

10 . Véase https://bit.ly/3Wrnoqi.

11 . Véase https://bit.ly/3CUF5I3.

12 . Véase https://bit.ly/3HfNlVp.

13 . Véase https://bit.ly/3J0LhlM.

14 . Véase https://bit.ly/3Hg4PkG.

Margarita León

El arte de pactar

Estado de bienestar, desigualdad y acuerdo social



